2ej. 289

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"ACATLAN"

EL PRESIDENCIALISMO EN EL GOBIERNO MEXICANO

TESIS

Para graduarse como :

LICENCIADO EN DERECHO

UNAM ENEP ACATLAN
DEPTO. DE ARCHIVO Y KARDEX
UNIDAD DE ADMINISTRACION ESCOLAR

Presenta

GREGORIO ANGEL TADEO MORALES

FALLA DE ORIGEN

1989

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

OBJETIVO.- Analizar las causas y consecuencias por las que el Ejecutivo Federal Mexicano por ejercicio de facultades constitucionales y funciones metaconstitucionales se convierte en factor determinante del Sistema Político Mexicano, se formulan interpretaciones con base constitucional con el objeto de establecer justificaciones, modificaciones o límites necesarios a la acción del Ejecutivo para crear un sano proceso democrático.

********** **********

SUMARIO

Prólogo 6

Capítulo Primero

LAS FORMAS DE GOBIERNO

Ideas Generales 10
La distinción entre forma de Gobierno, forma de Estado y
La Soberanía 16

LA MONARQUIA
1.-Ideas Generales 42
2.-Evolución de la Institución 45
3.-Sus características 59
4.-Concepto de Monarquía 61
5.-Justificaciones de la Monarquía 64
6.-Criterios para una clasificación de la Monarquía 67
A).-La Monarquía Electiva 69
B).-La Monarquía Hereditaria 70
C).-La Monarquía Pura 72
D).-La Monarquía Limitada 74
1.-La Monarquía Estamental 74
2.-La Monarquía estrictamente constitucional 75
3.-La Monarquía parlamentaria 76
7.-El Monarquismo en México 78
a).-Epoca colonial 78
b).-En la Constitución Española de 1812 81
c).-En el Imperio de Maximiliano 86
Algunas y breves conclusiones 91

LA REPUBLICA

1.-Ideas generales 92
2.-Evolución de la Institución 95
3.-Sus características 104
4.-Concepto actual de República 105
5.-Concepto de democracia y su principio fundamental, democracia pura, representativa y mixta 107
6.-Clasificación de las Repúblicas 113
7.-El Republicanismo en México y su evolución 123
Bibliografía 129

Capítulo Segundo

EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO Y SU CRISIS DEMOCRATICA

1.-Ideas generales 133
2.-Referencia histórica general 135
3.-El poder Legislativo hasta la Constitución de 1917 139
4.-El Congreso de la UNION 145
a).-Breves consideraciones 145
5.-Facultades del Congreso 148
6.-La Cámara de Diputados 163
a).-La representación mayoritaria y proporcional 165
7.-El Senado 186
a).-Su composición y facultades exclusivas 189
8.-Las fuerzas del Congreso 204
9.-Las rivalidades entre el Poder Legislativo y Ejecutivo 210
Bibliografía 216

Capítulo Tercero

EL PODER EJECUTIVO MEXICANO

1.-Ideas generales sobre el Poder Ejecutivo 220

2.-Evolución histórica de la Institución 221
3.-Formas de Ejercicio del Poder Ejecutivo 225
a).-El Sistema Directorial 225
b).-El Sistema Parlamentario 230
c).-El Sistema Presidencial 242
4.-Breves antecedentes del Poder Ejecutivo Mexicano hasta la Constitución de 1917..... 247
5.-El Sistema Presidencial Mexicano 252
a).-Sus fuentes 252
b).-Apreciación general sobre el Presidencialismo Mexicano 254
c).-El Sufragio y el Principio de la NO Reelección 259
6.-El Predominio del Poder Ejecutivo 265
7.-México y el Presidencialismo Puro 268
8.-Matices Parlamentarios 270
9.-La dictadura del Poder Ejecutivo 275
Bibliografía 280

Capítulo Cuarto

INTERVENCION DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO MEXICANO.

1.-Ideas generales 284
2.-Facultades del Presidente 286
3.-Las facultades Legislativas y los casos en que puede legislar 304
4.-Las relaciones entre el Poder Ejecutivo,Legislativo y Judicial 308

5.-Facultades Metaconstitucionales del Presidente de la República 316
a).-La Jefatura del PRI 316
b).-La designación de su sucesor 318
c).-La designación de los Gobernadores y de otros 335
6.-Las limitaciones del Poder del Presidente 338
a).-Controles del Congreso sobre el Presidente 338
b).-Posibles limitaciones al Poder del Presidente 347
Bibliografía 352

CONCLUSIONES 355

********** **********

EL PRESIDENCIALISMO EN EL GOBIERNO MEXICANO.

Prólogo

El Derecho Constitucional es una rama del Derecho Público el cual a la vez es el Derecho del Estado y que tiene por objeto las relaciones de la vida pública,constitutivas de la organización y de la actividad del Estado.El Derecho Público para su estudio se divide en tres ramas:-Derecho Internacional,Derecho Administrativo y finalmente en Derecho Constitucional.

Considerado así lo anterior el estudio del Derecho Constitucional se desarrolla de la siguiente manera:

1.-Derecho Constitucional Particular,cuyo objeto es la interpretación y sistematización y,en ciertos casos,la crítica de las normas jurídico -constitucionales vigentes en un determinado Estado.

2.-Derecho Constitucional Comparado,cuya misión es el estudio teórico de las normas jurídico-constitucionales positivas de varios Estados,procurando destacar singularidades y los controles entre ellos o entre grupos de ellos,por consiguiente es una disciplina que agrupa una pluralidad de órdenes jurídicos constitucionales.

3.-Derecho Constitucional General,al que concebimos como aquella disciplina que delinea una serie de principios,de conceptos,de instituciones que se hallan en varios derechos positivos o en grupo de ellos para clasificarlos y sistematizarlos en una visión unitaria;que si no absolutos y universales,son al menos,relativamente constantes y por consecuencia,comunes.En este sentido el Derecho Constitucional lo consideramos como la rama del Derecho Público interno que estudia las normas e instituciones relativas a la organización y ejercicio del Poder del Estado y a los derechos y libertades del individuo y de sus grupos,en una estructura social.

Por consiguiente,y en todo caso,el Estado se manifiesta como una unidad de Poder,pero tal Poder necesita ser ejercido por alguien y para ser-

eficaz,estar organizado según ciertas reglas,por lo que en este orden de -- ideas,es esencial en la vida del Estado establecer:

a).-Quiénes están llamados a ejercer su poder.

b).-Con arreglo a qué principios orgánicos.

c).-Sujetos a qué métodos

d).-Con qué limitaciones.

En el breve ensayo que en mi tesis hago,pretendo a ese respecto par te del Derecho Constitucional,pues ante la fuerza intelectual y respetable - de mis maestros,me esforzaré por entablar un diálogo constructivo del Sistema Político Mexicano.Así pues,siendo para mí de gran interés efectivo el Derecho de referencia,me arriesgo y he escogido como tema de tesis "EL PRESI-- DENCIALISMO EN EL GOBIERNO MEXICANO",al que tambien pretendo conocer,pues me ha llenado de gran pasión por conocerlo ya que su existencia constituye con la de un partido predominante una de las piezas importantes del Sistema Polí tico Mexicano,el que con todos sus defectos,vicios e injusticias ha dado a - México varios sexenios de estabilidad política.

He abordado las dos importantes formas de Gobierno,para que en base a estas haga un posible análisis de las características de las mismas con el actual Sistema Presidencialista Mexicano que nos rige.En el desarrollo de -- ésta tesis pretendo esbozar un panorama de qué es el Presidencialismo en el Gobierno Méxicano,cuáles sus facultades constitucionales o extralegales del Presidente y cóno se ejercen estas,del análisis de las diversas y numerosas facultades que en líneas anteriores refiero y que posee el Presidente de la República,así como de sus relaciones con los Poderes Legislativo y Judicial, surgen las causas de porqué contamos actualmente con un Poder Ejecutivo muy fuerte y con atribuciones tan amplias que le dan un extenso margen de deci-- sión,convirtiéndolo así en factor determinante del Sistema Político Mexicano.

Actualmente nuestra Ley Básica estructura un Poder Ejecutivo muy po deroso,pero la práctica actual del propio Sistema Político Mexicano lo forta

lece aún más.

Es muy necesario que operen los controles legislativos que la propia - Constitución faculta a fín de lograr un verdadero equilibrio del que debe existir en los Poderes Ejecutivo,Legislativo y Judicial,es decir,que uno- y otro sirva de límite pero con una colaboración recíproca como una cualidad esencial que caracteriza al Sistema Presidencial Clásico.Cuando en el ejercicio de una atribución señalada por la propia Constitución,la participación del Congreso debe ser real y no virtual;voluntad que deben armonizarse y no subordinarse el Poder Legislativo y Judicial al Poder Ejecutivo,si no existe una participación real y efectiva del Congreso,se dejaen libertad al Ejecutivo para el ejercicio de múltiples facultades,provocándose así un régimen autoritario.

Un Sistema Presidencial con una verdadera democracia implica necesariamente la independencia de los Poderes Ejecutivo,Legislativo y Judi-- cial,ejerciéndose las atribuciones que la propia Constitución les confiere,y la realización de éstas se evita que México se riga por la voluntad- de un hombre,pues la consecuencia del constitucionalismo es el anhelo de- lograr un gobierno de leyes y no hombres,de principios generales y no de- actos discrecionales y demagógicos,se lucha por un gobierno al servicio - del hombre a fín de fortalecer su condición humana.

No exigo un Ejecutivo débil,México por el contrario requiere de - un Presidente fuerte,pero su actuación debe desarrollarse dentro de los - marcos constitucionales conforme a los cuales debe ejercerse los poderes- que le otorga la Ley fundamental.El Derecho Constitucional y el Sistema - Político es el reflejo de una época y el estilo de vida que lleva una nación,es por ello que ésta tesis dibuja un breve panorama general del Presidencialismo en el Gobierno Mexicano hoy en día,estableciéndose finalmen te proposiciones posibles a fín de lograr un sano proceso democrático,en eso consiste mi tesis y esa es mi utopía.

********** **********

Capítulo Primero

LAS FORMAS DE GOBIERNO:

Sumario.-Ideas generales.-La distinción entre forma de Gobierno, forma de Estado y la Soberanía.-LA MONARQUIA.-Ideas generales.-Evolución de la Institución.-sus características.-Concepto de Monarquía.-Justificaciones de la Monarquía.-Criterios para una clasificación de la Monarquía.-A).-La Monarquía Electiva.-B).-La Monarquía Hereditaria.-C).-La Monarquía Pura.-D).-La Monarquía Limitada.-1.-La Monarquía Estamental.-2.-La Monarquía estrictamente Constitucional.-3.-La Monarquía Parlamentaria.-El Monarquismo en México.-a).-Epoca Colonial.-b).-En la Constitución Española de 1812.-c).-En el Imperio de Maximiliano.-Algunas y breves conclusiones.-LA REPUBLICA.-Ideas generales.-Evolución de la Institución.-Sus características.-Concepto actual de República.-Concepto de Democracia y su principio fundamental, democracia pura representativa y mixta.-Clasificación de las Repúblicas.-El Republicanismo en México y su evolución. Bibliografía.

***

IDEAS GENERALES.-Abordar el tema de las formas de Gobierno,implica una realidad política de mucha importancia.Tratándose de una realidad política,la FORMA no es FORMA separada de los hombres en ella inscritos,sino conformación de sí mismos,de su vida real,por lo que como indica LUCAS VERDU (1) existe una relación dialéctica entre forma política y estructura social y no hay que perder de vista la función condicionadora que realiza la estructura económico-social sobre las formas políticas.En este sentido,se define la FORMA POLITICA como la configuración del ejercicio y organización del poder político,según una interpretación ideológica en una estructura social.Por ende la locución FORMA POLITICA,parece ser la más amplia,comprensiva y genérica,pues nos indica globalmente tanto la Forma de Estado como la Forma de Gobierno(2).

El concepto de FORMA afecta a los distintos grados de la realidad política.Si se refiere a la estructura global de esta realidad,con todo su complejo institucional o ideológico,configura el régimen político;si se refiere a la estructura de la organización política,determina la Forma de Estado,y por último si se limita a tipificar las relaciones entre las instituciones políticas,define el Sistema de Gobierno.

El concepto de régimen por otra parte,es,pues,el más general de cuanto afecta a la estructura de una realidad política;engloba un medio social,unos valores y técnicas jurídicas;los valores son los que se contienen en los fines que el poder establecido asigna a los comportamientos individuales como las actitudes colectivas-no existe régimen sin una filosofía oficial o tácita-;el medio es,no sólo la sociedad tal como aparece de la estructura que adopta y de las instituciones públicas y privadas que regulan las relaciones,sino tambien en la del grupo;las técnicas jurídicas son los instrumentos empleados para establecer las reglas de Derecho.

(1).-Jorge Xifra Heras.-Curso de Derecho Constitucional,-Tomo II,Editorial CASA BOSCH-BARCELONA-1962,pág.77.
(2).-Pablo Lucas Verdu.-Curso de Derecho Político Tomo II,Edit.,Tecnos Madrid,2a.edición.-1977,pág.218.

El régimen es,pues un concepto amplio que se basa en una semejanza - de ideologías y de instituciones.El régimen configura la realidad política en su totalidad,mostrando la síntesis integradora de las instituciones,las fuerzas y las ideas que operan en una sociedad.

La actual situación de los regímenes políticos se resume en la dicotomía-Autocracia-Democracia.Frente a los regímenes autocráticos estructurados desde arriba (soberanía del gobernante),existen los democráticos organizados-desde abajo(soberanía del pueblo).

Esta antitésis que afecta a todos los elementos que se integran en - el concepto de régimen,resume la situación política del momento actual,y ofrece los patrones básicos para clasificar las formas y los sistemas políticos -- del mundo contemporáneo.

Desde muy antiguo,se hicieron clasificaciones atendiendo al criterio predominante del ejercicio del poder y sus aspectos exteriores.Existe por tanto,una clasificación clásica,que distingue las formas según que el ejercicio-del Poder se encuentre en manos de uno,de pocos o de muchos.Desde Herodoto podemos encontrar tal clasificación,y es quien definía la Monarquía como el gobierno de un hombre,sin que tuviera responsabilidad ante otra autoridad;el gobierno de los pocos era la Oligarquía o la Aristocracia legal;en tanto que el gobierno de los muchos le llamó ISONOMIA,pero en la que los funcionarios eran nominados por sorteo y estaban limitados en su autoridad por el derecho de todo el pueblo a intervenir en los asuntos públicos más importantes.

La doctrina de Aristóteles con respecto a las Formas de Gobierno ha-ejercido un hondo influjo que aún en muchos países de nuestros días perdura - virtualmente.La sistematización que de la tesis aristotélica puede hacerse es de que esta permite apreciar un acierto fundamental:-Los Estados se clasifi-- can atendiendo no a circunstancias extrínsecas,por así decirlo,sino a su misma constitución,a la organización de su régimen de Gobierno;de ahí que para - muchos tratadistas consideran que las formas de Gobierno aristotélicas son -- formas de Estado y no formas de Gobiernos,pues subrayan el haberse fijado --- Aristóteles,en las relaciones constantes de Voluntad que alcanzan expresión - en la constitución estatal.

Por otra parte dos son los puntos de vista que Aristóteles tiene en cuenta a saber:-a).-el número de personas directoras y b).-las cualidades éticas que las adornan y que determinan el criterio estimativo de su actuación;hay pues una clasificación estructural-y otra teleológica y combinadas-ambas resulta el sistema completo de formas normales,así como de sus series-de desviaciones y de sus corrupciones degenerativas(3).

Estructuralmente,un país puede estar gobernado por una persona,por-pocas o por muchas;Teleológicamente,un gobierno puede preocuparse del bien,-o del provecho egoista de los gobernantes,y de su clase social a lo sumo,es-decir,que la forma de gobierno puede ser pura o impura,según prevalezca un -móvil de procomún o un sentido interesado y mezquino.En consecuencia,según -Aristóteles habrá tres formas de Gobierno:-Monarquía o gobierno de uno;Aristocracia o gobierno de los mejores;y Poliarquía(democracia) o gobierno de los muchos.

Cuando estas tres formas degeneran sus corrupciones dan lugar a tres modalidades:-Tiranía,Oligarquía y Demagogia,observese aquí que en la nomenclatura aristotélica se rehuye el término Democracia,quizá por algunos excesos del régimen ateniense,que comunicaba sentido peyorativo a la expresión pero lo importante es señalar que la tría política de Aristóteles,así descrita perdura durante siglos y sirve de criterio inspirador para casi todos los escritores que se ocupan de la cuestión.

Para MAQUIAVELO lo más interesante es la reducción a dos términos -de la triada clásica(aristotélica),en efecto,desde él,sólo cabe hablar de Monarquía y República por que todos los Estados entran en una u otra categoría por eso,y aún cuando Maquiavelo subdivide el gobierno repúblicano en dos posibilidades que ofrece,esto es,-gobierno aristocrático y gobierno democrático;y aún cuando perdura en él,la triada de formas corrompidas o degeneradas-y así nos habla del Stato tiránico,del Stato di pochi(Oligarquía) y del Stato licenzioso(Oclocracia),la aportación que hace a las formas de gobierno es fijar para siempre acaso la división dicotómica en Monarquía y República,o -entre gobierno de principado y de no Monarquía,este sistema de clasificación ineludiblemente comprende en uno de los casos a cualquiera manifestación que la realidad brinde.(4).

MONTESQUIEU.-Este doctrinario representa su clasificación más que por -la manera de articularla,por la interpretación que asigna a cada una de - las formas de gobierno.Divide estas formas en tres a saber:-MONARQUIA, -- REPUBLICA Y DESPOTISMO y subdivide la REPUBLICA en.-a).-ARISTOCRACIA y b). -DEMOCRACIA,con lo cual resultan en definitiva cuatro formas de gobierno,- rompiendo así con la dicotomía de MAQUIAVELO,obsérvese que lo hace sin vol ver a la triada clásica ya que se incluye el DESPOTISMO.La fórmula de Montesquieu ha tenido poca aceptación,por que se ha censurado que coloque al mismo nivel formas puras e impuras,pero lo importante en este doctrinario es la determinación del principio en que se basa cada una de las formas de gobierno y que viene a constituir como su móvil,su título de acción,así la MONARQUIA se funda en el honor;la REPUBLICA que puede ser Aristocracia en la moderación;La DEMOCRACIA en la virtud y el DESPOTISMO en el miedo.En -- este sentido,Montesquieu viene a ser un precursor genial de criterios contemporáneos (5).

LAS BASES PARA UNA CLASIFICACION ACTUAL.

Decir hoy que un país es MONARQUIA o es REPUBLICA no explica prácticamente nada;es necesario agregarse otros motivos para que se pueda identificar con acierto la forma de gobierno de una nación determinada,dado el régimen de Estado de Derecho que prevalece en las modernas comunidades políticas,han surgido tipos de estructuras que completan el cuadro inexpresivo en nuestros días de la división tradicional.Por último,la actuación de una determinada clase social como factor determinante en la gobernación del -- país,y el sistema de partidos imperantes,-pueden constituir asimismo motivos de división más o menos sistemáticas.Por eso,una clasificación de forma de gobierno que atienda al momento presente y no a razones de valor histórico,habrá de fijarse en la organización de la Suprema Magistratura,pero tendrá que recoger a la vez modalidades que sugiere la fórmula de rela- -- ción entre los poderes,el criterio democrático que en su caso haya prevale

ARISTOCRACIA.-Clase predominante de una nación.
OLIGARQUIA.-Gobierno ejercido por una familia o familias poderosas.

cido y el principio liberal o autoritario en que el Estado se inspire.Así - por razón de la Suprema Magistratura,pervive la división en Monarquía y República --(Pleonarquía preferiría alguien que se dijera,pero el vocablo REPUBLICA,es el consagrado),claro es que puede haber tambien casos en que no exista jefe de ESTADO,por que no haya Monarca ni Presidente de la República. Desde el punto de vista de la articulación de poderes,tanto las Monarquías como las Repúblicas revisten una de estas formas:-la simplemente Constitucional.(6)

Dos reflexiones finales

Conviene terminar el concepto de ideas generales de las FORMAS DE GOBIERNO,con dos observaciones de valor general,y que acaso hoy cobren significado pleno como nunca.

Consiste la primera en recordar que toda forma de Gobierno reviste en la actualidad un cierto carácter de forma mixta,producto de factores cooperantes y resultado de la idiosincracia natural y cultural de cada pueblo.De -- ahí la esterilidad de los esfuerzos que se encaminen a articular in abstracto la mejor forma de gobierno para todos los países y tiempos,o para una -- época determinada.El contraste entre una realidad siempre gris y una teoría siempre brillante no debe ilusionar demasiado,por que esa misma teoría al - traducirse en realidades perdería brillo y colorido.La cuestión es menos -- simplista:-un mismo país puede haber tenido en su historia una u otra forma de Gobierno;una misma forma de Gobierno puede causar en una nación los mejores bienes y originar en otra los máximos infortunios;lo importante es que la forma de gobierno de la nación corresponda fielmente en su momento,a lo que exige las circunstancias naturales históricas,espirituales y de todo linaje del propio país y de su pueblo.

La segunda reflexión traduce una eterna verdad que merece ser respetada por la enseñansa que supone.Como escribió BRYCE en su obra Modern Democracie,el mundo no ha conocido en realidad más que una forma de Gobierno:EL DE LOS -- POCOS.En la Monarquía gobernaban unos cuantos consejeros que rodeaban al -- príncipe y ejercían el poder en nombre de éste,en una Oligarquía mandan -- unos pocos que ejercen en su nombre el poder;la democracia es el régimen que

gobiernan unos cuantos que ejercen el poder en nombre de todo el pueblo.El problema básico del gobierno no consiste,por tanto,en determinar si confiaremos - el poder a una persona,a pocas,o a muchas;el problema radica en averiguar cómo esos pocos,a quienes inexorablemente tocará gobernar,la forma o procedimiento- a que hayan de ser designados de tal manera que respondan a su misión del más-perfecto posible para el bien general. (7)

---

(3).-Nicolás Pérez Serrano--Tratado de Derecho Político.--Edit.,Civitas-Madrid,segunda edición 1984,pág.,269.

(4).-Nicolas Pérez Serrano--Tratado de Derecho Político.--Edit.,Civitas-Madrid,segunda edición 1984,pág.,271.

(5).-Andrés Serra Rojas--Ciencia Política--Edit.,Inst.Mexicano de Cultura, - 1971,pág.,492 del tomo II.
Nicolás Pérez Serrano--Tratado de Derecho Político.--Edit.,Civitas-Madrid,segunda edición 1984,pág.,272.

(6).-Nicolás Pérez Serrano--Tratado de Derecho Político.--Edit.,Civitas-Madrid,segunda edición 1984,pág.,275.

(7).-Nicolás Pérez Serrano--Tratado de Derecho Político.--Edit.,Civitas-Madrid,segunda edición 1984,pág.,277.

AUTOCRACIA.-Forma de Gobierno en la que la voluntad de la persona que usufructúa el poder es,no la Suprema Ley,sino la única que preside su actuación gubernamental.

OLIGARQUIA.-Forma de gobierno expuesto a gran número de males,de democracia y - Tiranía que es la mayor enfermedad que puede padecer un Estado.Gobierno del país por un grado limitado de personas que lo ejercen en nombre y beneficio propio,con olvido de las necesidades públicas generales.

LA DISTINCION ENTRE FORMA DE GOBIERNO, FORMA DE ESTADO Y SOBERANIA

La primera advertencia que hay en este aspecto es la que todas las Instituciones han de actuar valiéndose de persona; por tanto el Estado necesita un conjunto de hombres que ejerzan en su nombre la autoridad coercitiva suprema de que aquél dispone; y a ese conjunto de hombres es a lo que llamamos el Gobierno del Estado. Ahora bien; uno de los axiomas fundamentales de la ciencia política es este: que es menester distinguir pulcramente entre Estado y Gobierno; el último no es sino un agente del primero; existe para realizar los fines del Estado; no es por sí poder supremo de coerción; es sencillamente el mecanismo de administración que da efectividad a los propósitos de ese poder. No encontramos, en verdad acto alguno del Estado que no sea un acto del Gobierno. La voluntad del Estado radica en sus Leyes; pero es el Gobierno quien da sustancia y efecto a su contenido.

El Estado no puede, sin valerse del Gobierno, realizar actuación alguna, porque la misma definición de la competencia o de la autoridad que a esta se asigne es misión del Gobierno que el Estado no dispone de otro instrumento que el Gobierno, rectamente entendido este para cualquier actividad, porque el Gobierno comprende el conjunto de elementos que permiten obrar a la comunidad política, a la colectividad "pueblo organizado", al Estado, en una palabra; y finalmente que lejos de ventilarse una cuestión doctrinal y sin importancia práctica, la distinción entre Estado y Gobierno tiene inmensa trascendencia en la realidad, siendo base indispensable para demarcar esferas, el único apoyo para mantener la unidad del Estado a través del tiempo, sin impedir la evolución del mismo, y el sustratum imprescindible para cualquier remodelación política que consciente otorgar participación en el poder a capas sociales antes eliminadas de él; todo ello sin referirnos a la repercución enorme que obligadamente entraña en punto a problemas de estructura, y lo que es más, al tema vital de los fines del Estado.

De lo anterior se confirma precisamente la verdadera naturaleza del Go---

bierno.Que no pueda verse acto del Estado sin ver,a la vez en él un acto del Gobierno que es cosa perfectamente natural y lógica,si se tiene en cuenta la auténtica significación de éste;porque el Gobierno no es sino el órgano o el representante que actúa por el Estado,porque el Estado,comunidad,persona jurídica sujeto no-físico,sólo exterioriza su actuación por medio de personas-a la postre individuos que expresan su voluntad y realizan sus funciones;de-ahí que en buenos principios,los actos del Gobierno se imputen al Estado,y - que el Estado no tenga otra manifestación externa que los actos que en su -- nombre efectúa el Gobierno.

Por cuanto hace a algunas acepciones del término "GOBIERNO"y para - evitar equívocos se enuncian los siguientes;-

1.-Complejo de instituciones que constituyen la forma de organiza-- ción de un Estado.En este sentido cabe hablar de Gobierno Monárquico y Repúblicano o de Estados con Gobierno Puro y con Gobierno Mixto,o de formas Aristocráticas,Mesocráticas y Democráticas de Gobierno.

2.-Relación especial en que se hayen entre sí los poderes del Estado.En tal sentido,equivale a Sistema o a Régimen y se emplea en expresiones-como Gobierno Parlamentario por contraposición a Gobierno Presidencial,o Gobierno Representativo por oposición a Gobierno Absoluto.

3.-Denominación del Poder Ejecutivo del Estado,o más correctamente-del Ministerio o Gabinete que en el rige en cierto momento.En ese sentido se dice que tal Estado tiene ahora un Gobierno conservador o un Gobierno Socialista aludiendo al conjunto de los Ministros que ocupan el poder a la sazón. (8).

El Estado es una realidad,incluso fuera de sus órganos,aunque no -- disociarse radicalmente de ellos.Como toda organización comprende tres ele-- mentos;-un obrar social de la pluralidad humana encaminado a una conducta re cíprocas;-una cooperación dirigida según orden y regla;y órganos especiales - que garantizan la declaración de ese orden y aseguran su efectividad.Hay -- pues,en el Estado algo más que la suma de sus individuos,de sus órganos,del-orden mismo creado;hay un centro vital de acción;hay una continuidad que garantiza su permanencia a traves de épocas y generaciones;hay un plán de ac--

tuación;hay en una palabra,toda una serie de unificaciones de voluntad -- que van paulatinamente manteniendo la unidad,permitiendo la renovación y- afianzando la vida estatal.(8)

Paolo Biscaretti Di Ruffia,distingue entre formas de Estado y For mas de Gobierno,de la siguiente manera:-

A).-Las formas de Estado estan determinadas por la posición que - ocupan y las relaciones que guardan entre sí el Gobierno,el pueblo y el - territorio;los tres elementos constitutivos del Estado.

B).-En cambio la forma de Gobierno está determinada por la posi-- ción que ocupa y las relaciones que guardan entre sí los diversos órganos constitucionales del Estado.

No es posible--dice Biscaretti,estudiar en abstracto las formas - de Gobierno.Para que todas y cada una de ellas adquieran un verdadero per fil hay que considerarlas en el marco concreto de una forma determinada - de Estado.Un fondo común de carácteres esenciales resulta imprescindible.

El problema de clasificación de las formas de gobierno se conecta pues con la determinación previa de las principales formas de Estado.Hasta la primera Guerra Mundial la doctrina dominante solía distinguir crono lógicamente,desde la Edad Media a nuestros días algunas principales for-- mas típicas de Estado,pero la sucesiva evolución de los tiempos ha conferido a todas las formas indicadas un valor ya puramente histórico,a las - típicas formas de Estado que me refiero son:- (9)

A).-El Estado Patrimonial

B).-El Estado de Policía

C).-El Estado Moderno o de Derecho

(8).-Nicolás Pérez Serrano.-TRATADO DERECHO POLITICO,Edit.Civitas-Madrid-1984,2a.edición,pág.257 y sgts.

(9).-Paolo Biscaretti Di Ruffia-DERECHO CONSTITUCIONAL,Edit.Tecnos-Madrid 2a.edición-1982,pág.224 y sgts.
Juan Ferrando Badía--EL TADO UNITARIO_EL ESTADO FEDERAL--Edit.,Tec-- nos-Madrid-1978,pág.32 y sgts.

A).-El Estado del cual llamado PATRIMONIAL es típico de la época -- feudal,en la cual la confusión entre el derecho público y el derecho privado lleva a concebirlo desde el punto de vista privado,considerando los elemen-- tos materiales que viene siendo el pueblo y territorio como partes del patri monio del REY (en quien se personaliza el Gobierno);el cual puede enajenarla tanto por acto entre vivos como mortis causa,y puede tambien conferir la investidura de los oficios públicos,concebidos como beneficios a otros sujetos. Los derechos particulaes frente al Estado carecen de toda garantía jurídica- mientras que la autoridad regia está limitada sólo a pactos de vasallaje,es- tipulados con los diversos feudatarios sobre la base de una relación de pres taciones recíprocas.

B).-El Estado de POLICIA (entiéndase este vocablo en sentido bastan te amplio de cuidado genérico de la seguridad y bienestar del pueblo) es en- cambio este tipo de Estado,la forma típica de las Monarquías Absolutas euro- peas del renacimiento a la Revolución Francesa.El Poder Soberano del prínci- pe se concibe ahora como una postedad pública,libre de cualquier reflejo pa- trimonial,pero actuándose una diferenciación en la forma de los actos estata les para asegurar la regularidad,el principio de la razón de Estado,es decir de la exigencia política por encima de la legalidad. El pueblo está compues- to por subditos y no por ciudadanos;los cuales,si bien tienen algunos dere-- chos públicos subjetivos,son privados de los políticos,puesto que el rey es- el único ínterprete de las necesidades nacionales y posee todo poder en base a una investidura divina.

C).-El Estado Moderno o de Derecho.-Después de la Revolución Fran-- cesa y con una progresión de diversas especies que se continúan unas a otras durante más de un siglo,se configura en fín,el Estado Moderno,llamado así -- por las técnicas del siglo XIX;ya que aparece,en cierto momento,como la for- ma típica de todo el mundo civil.Sus aspectos permanentes son: un gobierno - Constitucional con pluralidad de órganos en su vértice,entre los cuales,por- menos,una asamblea legislativa electiva,su aceptación del principio de Divi- sión de Poderes,plena garantía,jurisdiccional de los derechos públicos subje

tivos.Por otra parte,entre 1918 y 1939,en los veinte años que separan el --- fín de una guerra y el comienzo de otra,dos fueron los grupos de Estados --- que se distinguieron:-a).-LOS ESTADOS DEMOCRATICOS;y b).-LOS ESTADOS AUTORITARIOS;a partir de 1945,una tercera clase se añade:-a).-EL ESTADO DE DEMOCRACIA PROGRESIVA;y de esta manera los regímenes AUTORITARIOS quedan arrinconados en unas cuantas zonas geográficas,toda vez que día a día van perdiendo - relieve político.

Para Paolo Biscaretti,tres son los Estados hoy existentes:- (10)

a).-LOS ESTADOS DE DEMOCRACIA CLASICA

b).-LOS ESTADOS AUTORITARIOS

c).-LOS ESTADOS DE DEMOCRACIA SOCIALISTA

a).-EL ESTADO DE DEMOCRACIA CLASICA.-está basado en el principio -- fundamental de autogobierno,pretende resolver mediante la identificación lo- más perfecto posible,entre gobernantes y gobernados,el problema de conciliar la libertad de cada uno con la libertad de todos.El principio jurídico base- de la estructura de la forma de Estado en examen puede,por tanto,sintetizar- se con el aforismo "Gobierno de la mayoría respetando los derechos de la minoría;el derecho constitucional que lo formaliza es concebido como técnica - de la Libertad ".

b).-EL ESTADO AUTORITARIO.-Se basa sustancialmente en la convicción de la ineliminable inferioridad de las masas frente a las élites o respecto- a algunos jefes particularmente dotados,con la consecuencia de determinar -- una separación absoluta entre gobernantes y gobernados,pues no es lógico que los primeros,que son cualitativamente superiores,esten sometidos a una ele-- cción o control por parte de los segundos.--y un gobierno,por tanto,autocrático,controlado por un grupo político(partido único) dirigido autoritariamen

---

(10).-Juan Ferrando Badía--El Estado Unitario-El Estado Federal--Edit.,Tecnos Madrid-1978,pág.,32 y sgts.
Paolo Biscaretti Di Ruffia--Derecho Constitucional--Edit.,Tecnos-Madrid 1982,pág.,223 y sgts.

te desde arriba. El principio jurídico del Estado Autoritario se condensa - en ésta fórmula "El interés de la colectividad,interpretado autoritariamente por el más capaz debe prevalecer sobre el interés o intereses singulares su derecho constitucional se articula como técnica de la autoridad."

c).-EL ESTADO DE DEMOCRACIA SOCIALISTA.-Llamado tambien Estado de Democracia Socialista (MARXISTA).-En ese tipo de Estado se apoya en el dogma de que los factores económicos-sociales tienen un primado absoluto sobre las normas jurídicas.En el ámbito capitalista afirman sus teoricos,que los temas constitucionales se plantean de una manera falsa.Se habla de División de Poderes,de garantía de derechos,de libertad electoral,etc.,sin tener encuenta que la base de todas esas cuestiones formales se encuentra un hecho real:la desigualdad económica y social.

Partiendo desde otro punto de vista,está claro,sin embargo que puede aún llegarse a ulteriores distinciones de formas de Estados,las cuales - a mi criterio aunque por sí parezcan más significativas que las anteriores, tienen considerable alcance.Así por ejemplo se podrá distinguir un Estado - Unitario de otro complejo según el ordenamiento jurídico estatal se presente en su estructura o bien como resultado de la íntima unión de muchos ordenamientos jurídicos estatales,originando los llamados Estados de Estados,cuya forma moderna está constituida por el Estado Federal,veamos brevemente a esos Estados:-

EL ESTADO UNITARIO.

Un Estado se llama UNITARIO cuando sus Instituciones de Gobierno - constituyen un sólo centro de impulsión política.En el Estado Unitario,todos los ciudadanos estan sujetos a una autoridad única,todos los individuos colocados bajo su soberanía obedecen a un sólo poder,viven bajo el mismo - régimen constitucional y estan sujetos a un orden común.El Estado Unitario- se le llama así,por que no es divisible interiormente en sectores que merezcan el nombre de Estados.La denominación de ESTADO UNITARIO--se justifica - porque en ésta forma política el Poder es uno en su estructura,en su elemento humano y en sus límites territoriales.

CARACTERISTICAS DEL ESTADO UNITARIO

a).-La organización política es única porque consta solo de un aparato guber namental que lleva a cabo todas las funciones estatales.Tambien el ordena- - miento Constitucional es único.

b).-La organización política abarca una colectividad unificada considerada - globalmente,sin tomar en consideración las diferencias individuales o corporativas,las decisiones de los gobernantes obliga a todos los nacionales de - un modo igual(existe una homogeneidad del poder).

c).-La organización política cubre todo el territorio estatal de un modo -- idéntico,o sea,sin reconocer diferencias entre las distintas entidades locales.Por otra parte el Estado Unitario implica la unidad de la estructura administrativa junto a la política.Adopta la figura piramidal en toda su pureza.las órdenes descienden desde el vértice hasta la base(los municipios),a - la vez que los cursos naturales,económicos y humanos ascienden de la base al vértice.

Ahora bien,quienes organizan el aparato político de un Estado,consiste- en decir,sí para cada actividad estatal debe ser confiada a los mismos agentes para todo el Estado,o bien a agentes para las distintas fracciones del - propio Estado.En estos términos se plantea el problema de la centralización- y descentralización.

Por cuanto hace a la CENTRALIZACION ésta abarca todas aquellas activida des cuya dirección corresponde a un órgano central,es decir,único para todo- el Estado.En consecuencia,CENTRALIZACION equivale a la unidad del Estado resultante de la atribución de cada una de las actividades fundamentales a un- órgano único.El fenómeno de Centralización posee un alcance general,no sólo- político y administrativo sino tambien Sociológico.

En resumen,la Centralización,es un proceso correlativo a la misma forma ción del Estado.Desde que aparece un jefe con poder sobre un territorio y -- pueblo concretos nace fatalmente un proceso centralizador.

La Centralización ofrece una pluralidad de manifestaciones,entre ellas están:

a).-Atendiendo a su intensidad,la Centralización puede ser pura o perfecta e imperfecta o relativa.La Centralización pura implica el ejercicio de - --

una actividad de manera exclusiva y total,por un órgano o unos órganos centrales

La centralización imperfecta o relativa supone junto al órgano central que dirige la actividad,la existencia de órganos no centrales que participan en la - misma.

b).-Con relación a la unidad de la colectividad estatal,puede hablarse de- una Centralización personal y de una centralización territorial.La primera supo- ne que no existe división gubernamental de la colectividad de diversas funciones sobre la base de un criterio de orden personal(nacionalidad,raza,religión,clase- social,etc.);mientras que en la territorial rechaza toda división basada en un - criterio de este orden(municipio,provincia,región,etc.),por último

c).-Tomando con consideración el objeto a que se aplica la centralización, adoptará tantas formas como funciones estatales;centralización constitucional, - legislativa,administrativa,etc.

DESCENTRALIZACION.

La descentralización se presenta cuando la dirección de una actividad co-- rre a cargo de una pluralidad de órganos no centrales,nos encontramos ante un ca so de descentralización,o sea,ante una fuerza contraria al movimiento centraliza dor,pues a partir del momento en que la autoridad política logra una concentra-- ción de poder muy alta,nace la fuerza descentralizadora que obedeciendo a moti-- vos psicológicos y a exigencias reales,separa del gobierno central un has de -- atribuciones.La centralización lleva a cabo una ampliación y multiplicación de - servicios cuya acumulación encierra el peligro que se desborden de modo violento. De ahí la necesidad de encauzar esta tendencia descentralizadora debilitando la- uniformidad del Estado sin atender el carácter unitario del mismo.

Toda estructura descentralizadora implica:-

1.-Pluralidad de órganos de decisión que corresponde a otros tantos centros de - intereses.
2.-La dirección de los mismos por autoridades propias dotadas de cierta autono-- mía.

3.-El control o tutela de estas autoridades está por parte de las institucio nes centrales.

Otro concepto diferente al de CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION es el de DESCONCENTRACION y la cual consiste en tranferir el poder de decisión- de las autoridades centrales a los representantes locales que nombran ellas- mismas,y que son dependientes de las autoridades centrales.La diferencia con la DESCENTRALIZACION POLITICA es la ausencia de elección de las autoridades- locales.La diferencia con la CENTRALIZACION está en que la decisión es toma- da localnente y no con la sede central.La DESCONCENTRACION no crea agentes - administrativos independientes;se limita a desplazar la sede de decisión.(10)

El confusionismo terminológico reinante alrededor de palabras afi-- nes a la de descentralización,no obstante reflejar conceptos distintos(des-- concentración) o más restringidos como lo es el de Autonomía,Autarquía,Auto- administración es muy considerable.

1.-La diferencia entre la descentralización y la desconcentración - estriba,en esta última no admite la existencia de órganos independientes o - autonómos,limitándose a desplazar la sede de la decisión.

2.-La Autonomía,etimológicamente,implica una potestad normativa: es- la facultad que tienen algunos entes de organizarse jurídicamente,de crear - un derecho propio,derecho que no solo es reconocido como tal por el Estado,- sino que lo incorpora a su propio ordenamiento jurídico y lo declara obligatorio como las demás leyes y reglamentos.

3.-La Autarquía se define como la facultad reconocida al ente de ad ministrarse por sí mismo,operando para la consecución de sus fines mediante- actividad administrativa de la misma naturaleza y efectos que la desarrolla- da por la administración pública del Estado.

4.-La Autodeterminación tiene un significado netamente político, -- concebida como una forma de organizarse el Estado.

(11).-Juan Ferrando Badía--El Estado Unitario-El Estado Federal--Edit.,Tec-- nos-Madrid,1978,pág.,46.

EL ESTADO FEDERAL.

Un Estado Federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes están separados,sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos.De ahí que el proceso formativo de una federación, o de un Estado Federal,deba desarrollarse en tres etapas sucesivas,constituidas respectivamente por la independencia previa de los Estados que se unen,— por la alianza que conciertan entre sí y por la creación de una nueva entidad distinta y coexistente,derivada de dicha alianza.La independencia previa de - los Estados Soberanos,la unión formada por ellos y el nacimiento de un nuevo- Estado que los comprenda a todos sin absorverlos,importan los tres supuestos- lógicos jurídicos y prácticos de la creación de un Estado Federal o Federa- - ción.

Estos supuestos se dan en el proceso natural,de carácter CENTRIPETO, que implica la genética de un Estado Federal.Su protitipo está representado - en la Unión Norteamericana.Como es sabido,desde que los Estados que la formaron eran colonias,existían entre ellos una desvinculación política y jurídica cada colonia y merced a las llamadas CARTAS DE ESTABLECIMIENTOS,otorgadas por el Monarca Británico,gozaban de autarquía y autonomía gubernativa frente a la metrópoli y de una absoluta independencia frente a las demás.

Estos atributos se revelan en la facultad que se había concedido o - reconocido en favor de las colonias para autogobernarse no sólo mediante la- integración de sus propios órganos de Gobierno,sino a través de la legisla- - ción de que ellas mismas se dotaban y cuyos límites únicos consistían en respetar los principios sobre los que destacaba el derecho inglés y en reconocer una dependencia más bien simbólica que efectiva frente a INGLATERRA.Al lograr su emancipación las colonias se convirtieron en Estados Libres y Soberanos.Libres,porque rompieron el vínculo de dependencia que como partes de un imperio los unía con la metrópoli;y Soberanos,en virtud de que la autonomía gubernativa de que disfrutaban bajo el régimen colonial se transformó en plena capacidad de autodeterminación de decidir sus propios destinos transgrediendo inclusive aquellas exiguas restricciones que demarcaban la amplia órbita en que -- ejercieron su gobierno anterior como colonia.

Pasando por el período intermedio de la confederación y que no significaba sino una mera alianza,los Estados auténticamente libres y soberanos convinieron por propia voluntad crear una federación,al aprobar en la CONVENCION DE FILADELFIA y el ratificar después,la CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA,por ende,el Estado Federal es una asociación de Estados sometidos en parte a un Poder único y que en parte conservarán su independencia.Esta delicada conciliación se logra por el juego de dos principios de la Ley de participación y de la ley de autonomía.

1.-El principio de la participación se concreta en que las colectividades asociadas colaborarán a la formación de las decisiones que valdrán para la Unión entera.Toda organización federativa supone la existencia de instituciones encargadas de gestionar los intereses comunes.Estas instituciones tienen una competencia variable según la intensidad del lazo federal.Pero cualquiera que sea su amplitud,solo habrá federalismo cuando cada uno de los Estados asociados participe en la formación de las instituciones comunes y tengan en ellas voz y voto.

2.-El principio de Autonomía consiste en que los Estados Asociados conservan cierta independencia en la gestión de sus asuntos.Disponen de autonomía gubernamental,que se traduce en el hecho de que tenga su legislación,su gobierno y su sistema jurisdiccional propios.Por eso siguen siendo Estados,porque el poder que les rige es solidario de una idea de Derecho que procede de ellos. (12).

El Estado Federal es,pues,el que apareciendo como único en las relaciones internacionales,está constituido por Estados miembros que conservan ciertas prerrogativas de soberanía interna y sobre todo el Poder Legislativo,pues el Estado miembro participa en la formación de la voluntad del Estado Nacional. Los Estados miembros disponen de una competencia propia,fijada por una Constitución Federal en materia legislativa,ejecutiva o jurisdiccional. La distribución de las competencias entre el gobierno federal y local se hace ya por la enumeración de las respectivas competencias, ya por la enumeración de las competencias federales.

(12).-Jorge Xifra H.CURSO DE DERECHO CONSTITUCIONAL,TOMO.II-Edit.CASA BOSCH.,BARCELONA-1962. Pág.451 y sgts.

El Estado Federal presenta,pues un carácter complejo a la vez Unitario y federativo.Es unitario en tanto posee un territorio que cualquiera que sea el reparto entre los Estados particulaes,está sometido al poder único del Estado en el ejercicio de sus competencias federales;es tambien unitario porque los individuos,en tanto que están regidos por la misma reglamentación federal forman un cuerpo nacional único.Es unitario en fín,porque existen órganos centrales cuya voluntad vale para la colectividad estatal entera.

El aspecto federativo,al contrario se traduce,por una parte,en la participación de los Estados particulaes en la formación de la voluntad de los órganos federales(así,en los Estados Unidos de Norteamérica,las decisiones legislativas federales emanan del Congreso,compuesto de la Cámara de Representantes elegidos por todo el pueblo,y del Senado,cuyos miembros son elegidos por la población de cada Estado particular) y,por otra parte en la competencia reservada a los Estados miembros para decidir libremente en los asuntos que la Constitución les deja.

El Estado Federal es un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y de un grado más elevado;que se componen de colectividades miembros denominados por él,pero que poseen autonomía Constitucional y participan en la formación de la voluntad nacional,distinguiéndose de este modo de las demás colectividades públicas inferiores. (13)

LA CONFEDERACION

La confederación considerada como un aspecto de mucho interés,ha sido difundida como una vinculación entre Estados,creada por un pacto internacional,con intensión de perpetuidad,que da lugar a un poder que se ejerce sobre los Estados miembros y no,de modo inmediato sobre los individuos.Generalmente es el resultado de la consecución de fines comunes,pero la caracterización fundamental se encuentra en el orden externo,o lo que llaman las relaciones exteriores,siempre a cargo de las autoridades confederadas.El Estado Federal propiamente dicho constituye un Estado por encima de los Estados --

particulares,en tanto que la Confederación de Estados no es más que una Sociedad de Estados;la diferencia entre unos y otros proviene de su distinta organización.

En términos generales se ha llegado a distinguir que en la Confederación estamos ante una unión permanente de Estados Soberanos,independientes tanto en lo interno como en lo externo;pero cuya unión se funda en un pacto mediante el cual se integran varios Estados en la finalidad aquella de proteger su territorio de fuerzas extrañas y tambien con el propósito de garantizar entre ellos una paz interior.

El origen de la Confederación es un convenio,contrato o pacto político-libremente concertado por entidades soberanas.En tanto que el Estado Federal es la voluntad nacional,soberana,delegada transitoriamente en el Poder Constituyente que la expresa en una Ley Fundamental o Constitución.La Confederación precede al Estado Federal,es decir,es un paso transitorio al Estado Federal.La Confederación es de naturaleza temporal en tanto que el Estado Federal es perpetuo.En la Confederación los Estados conservan íntegra su soberanía,en tanto,que en el Estado Federal retienen un determinado grado de autonomía.En la Confederación sólo mantienen relaciones con los Estados-miembros de ella,sobre los que actúa,en tanto que se haya desvinculada de individuos de dichos Estados miembros,en cambio en el Estado Federal,la relación directa se da entre ésta y la población de las entidades federativas

La Confederación carece de imperium,o sea de medios jurídicos de derecho público,para imponer decisiones y la Secesión,mientras que en el Estado Federal,el Gobierno Nacional posee imperium,dentro de las normas establecidas por la Constitución Nacional.En la Confederación por regla general los Estados no integran una unidad Sociológica sino una simple representación jurídica común,preferentemente proyectada sobre el exterior,carácter opuesto a la composición predominante del Estado Federal,basada en la comunidad de población,territorial,y gobierno cuya unidad orgánica se personifica en él.

El pacto federal tiene como finalidad una ordenación permanente,no una -

simple regulación pasajera.Esto se deduce del concepto de Status,porque una - simple regulación pasajera con recesibilidad y medida no puede dar lugar a un status.De ahí que toda federación es una unión permanente y basada en libre - estipulación encaminada al servicio de un fín común.Por tanto,la Federación - abarca a los miembros que la integran en su existencia total como unidades po líticas;y no de un modo pasajero,sino en ordenación perdurable,ya que incluso la Constitución federal pasa a ser elemento de las Constituciones de los Esta dos miembros;pero a su vez,la Federación los defiende frente al exterior,y ga rantiza tambien su existencia política dentro de la nueva comunidad creada, - cosa que no cabe realizar sin una injerencia en los asuntos de los referidos- Estados miembros;y sobre todo,la Federación adquiere el IUS BELLI,del cual -- quedan privados aquellos.(14)

---

(13).-Jorge Xifra Heras.--Curso de Derecho Constitucional Tomo II,Edit.Casa-Bosch-Barcelona-1962,pág.,451 y sgts.

Juan Ferrando Badía--El Estado Unitario-El Estado Federal,-Edit.,Tec-- nos-Madrid-1978,pág.,80 y sgts.

(14).-Jorge Xifra Heras--Curso de Derecho Constitucional Tomo II,Edit.,Casa-Bosch,Barcelona 1962,pág.,464 y sgts.

STATUS.-Estado o situación jurídica en que se puede encontrar el ser humano.
IUS BELLI.-Derecho a declarar la guerra y a concertar la paz.

UNA REFLEXION FINAL

Uno de los problemas más complejos que afronta el Derecho Político estriba en la distinción entre formas de Estado y formas de gobierno.Ambos tipos de FORMAS,suelen confundirse y se aluden indistintamente a cualquiera de las dos entre mezclándolas en las clasificaciones respectivas.Así verbigracia,Hauriou incluye en las formas de Estado a ciertos tipos de formas de Gobierno como la Monarquía considerándola una especie de género que denomina "ESTADOS COMPUESTOS",en oposición a los ESTADOS SIMPLES que es el Estado Unitario. El criterio distintivo entre ambas formas debe radicar en la diferencia clara que existe entre Estado y Gobierno.

El Estado es una Institución pública dotada de personalidad jurídica,es una entidad de derecho.El Gobierno,es en ,el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece,y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad.Estado y Gobierno no pueden,pues,confundirse ni,por ende,sus correspondientes formas.El Gobierno,es cosa esencialmente distinta del Estado,ya se considere aquél como función--de ordenar de mantener un régimen ,de gobernar,en suma-,ya se le defina como un conjunto de órganos;una estructura:El Gobierno es algo del Estado y para el Estado,pero no es el Estado.Tiene el Gobierno,como acaba de indicarse,dos acepciones: o se definen como gobierno de las funciones diferenciadas y específicas del Estado y será aquél el Estado,en la realización específica de su actividad funcional,o bien se aplica el término GOBIERNO a la estructura institucional especializada,mediante la cual el Estado hace efectivas sus funciones específicas.En consecuencia,la forma de Estado es el MODO O MANERA DE SER de la entidad o institución estatal misma,independientemente de cómo sea su gobierno,es decir,sin perjuicio de la estructura de sus órganos y de la índole y extensión de las funciones que a cada uno de ellos competa dentro de esa estructura.Así por ejemplo la República o la Monarquía ,que son formas de Gobierno,pueden existir indistintamente en un Estado Unitario o en un Estado Federal que son formas de Estados.

Ahora bien, si las formas de Estado no dependen de las formas de Gobierno, cuál es el criterio que debe servir de base a los tipos de formas estatales? George Burdeau estima que las formas de Estado corresponden a las formas de poder estatal, afirmando que la forma de Estado equivale a la definición de la naturaleza interna del Poder cuya soporte es la institución estatal, agregando que el problema de la clasificación de las formas de Estado lleva a distinguir los Estados que incorporan un poder y una idea de derecho único y los que emplean una asociación de poderes y una pluralidad de la idea de derecho, concluyendo que en el primer caso se está en presencia de un Estado Unitario y en el segundo ante múltiples formas políticas que designan el término Federalismo. De lo anterior se puede deducir que no puede sustraerse a la confusión entre las formas de Estado y las formas de Gobierno según lo ya expuesto.

El Poder no puede ejercerse sin un órgano o un conjunto de órganos, es decir, sin gobierno y en cuanto al derecho, éste no puede establecerse tampoco sin órganos que lo elaboren. Consiguientemente, en el Estado Unitario ese órgano o ese conjunto de órganos sería de un sólo tipo tambien unitario y en el Estado Federal en donde hay pluralidad de poderes y de derechos, habrá igualmente pluralidad de órganos que desarrollen los poderes que produzcan los derechos.

De ello se infiere que el Estado Federal importa un sistema de competencias entre los órganos plurales, o sea, entre sus gobiernos, y en el Estado unitario existirá un régimen competencial único que estructure a un sólo gobierno.

Si el Estado es la organización territorial y soberana, el Gobierno es el conjunto de órganos en que encarna la comunidad estatal.

LA SOBERANIA

Efectivamente el concepto de SOBERANIA,ha sido desde el siglo XVI, (1576),hasta nuestros días uno de los temas más discutidos,de ahí que al - abordar ese tema en diferentes puntos de vista sea imposible localizar un- objeto único,sin embargo trataré de encontrar un concepto general,así como el que contempla nuestra Constitución Mexicana.Estimo que para comprender- el fenómeno de la SOBERANIA NACIONAL,es preciso contemplarla desde su pers pectiva histórica.

La SOBERANIA,nace en la edad media,a la que es necesario llegar pa ra encontrarnos con el Poder del Monarca,la presencia de otros poderes que se le oponen por derecho propio aduciendo títulos históricos y reales de - legitimidad,a los poderes que se hacen referencia son:-

1.-El Poder de la Iglesia que intenta subordinar al Estado,esto es,la lu-- cha entre el poder de la Iglesia y el poder de los Monarcas.
2.-El Poder del Imperio Romano que no reconoce a los demás Estados como ta les,sino que lo hace con carácter de provincia.
3.-El Poder de los Grandes Señores Feudales,las Corporaciones independien- tes y las Ciudades Libres que se ostentaban con títulos suficientes pa ra enfrentarse al Monarca.
4.-La Iglesia Romana al representar una gran fuerza espiritual y un verda- dero poder que planteaba sus derechos con el fín de subordinar la -- acción del Monarca a los principios de la religión.(15)

El Estado debe someterse al Poder de la Iglesia,en estas circuns-- tancias los reyes no aceptan y en esta forma se desencadena la lucha conocida como la de las INVESTIDURAS DE LAS DOS ESPADAS,un debate que fortalecí la acción real y que dió origen a dos consecuencias fundamentales:-

a).-El Estado y la Iglesia son iguales en el Poder.
b).-Los Monarquistas del siglo XIV,el Estado debe subordinarse a la Igle-- sia.

El cuadro que antece muestra un panorama de fuerzas contradictorias, --

(15).-Andrés Serra Rojas.-CIENCIA POLITICA.-Edit.,Inst.Mex.,de Cultura, -- 1971,tomo I.-pág.314.

entre una institución fuertemente apoyada por la iglesia católica y una monarquía en proceso de formación luchando por la unidad nacional en un feudalismo personalista y fraccionador del Poder, frente a una Iglesia poderosa con un derecho natural en el que se refugían los Monarquistas.

Por lo que pronto se inició la confrontación para determinar cuál era el poder superior, Super-omnia-es decir, soberano, poder indivisible e ilimitado sobre todos los ciudadanos. Guerras, alianzas, sumisiones, pactos, fueron los medios para alcanzar la unidad del Poder Público.

Como se sabe, el concepto de SOBERANIA es relativamente moderno, se abrió paso a fines de la edad media, cuando el poder real se superpuso al de los grandes feudatarios, el rey de Francia, y lo mismo el de Inglaterra, aparecían como reyes de reyes, es decir, como disponiendo de una especie de derechos eminente sobre todos los poderes o derechos de potestad pública, ejercidos en ésta época por los barones feudales.

La soberanía se presenta por tanto desde su nacimiento como un poder sobre el poder, como un usufructo o una propiedad del poder: dejando su ejercicio en gran medida a los feudatarios con todas las prerrogativas del Poder Público, como las del derecho de impartir justicia, establecer impuestos, el de policía e incluso el derecho a mantener una fuerza armada.

El crecimiento de la Monarquía y la caida del feudalismo trae como consecuencia el disfrute y el ejercicio del poder, en beneficio del rey. Pero pronto, se reparten el disfrute y el ejercicio del Poder, de acuerdo con una fórmula más moderna entre el rey por una parte, que conserva el disfrute y los ministros y consejeros por otra, que detentan la realidad del poder, es decir, su ejercicio. En síntesis, la edad media con sus luchas entre Pontífices y Príncipes, prepara el terreno para una construcción teórica de la Soberanía, favorecida luego cuando ambas potestades tienen que renunciar a pretensiones universalistas y dar paso a los Estados Modernos (Nacionales).

Lo cierto es que ya entrando al campo de lo político, en que ésta época -

se caracteriza por una concentración del Poder,y que los Estados Nacionales se - organizan en forma vigorosa acometida por la monarquía absoluta y llevada a tér mino por reyes ambiciosos que reclaman la grandeza de su Estado;y desaparecido - el dualismo medieval Rey contra emperador,Rey contra Pontífice,Rey contra Seño-- res,Rey contra ciudades,el problema político va a consistir ahora en determinar- las relaciones entre autoridad y los subditos.

Para JUAN BODINO(1530-1596),éste autor al afirmar que la característica - esencial del Poder de la República se encuentra en la Soberanía y al definir la- República alude a ella: República es un gobierno justo de muchas familias y de - lo que le es común como poder soberano de donde define: La Soberanía es el Poder absoluto y perpetuo de una República.Por absoluto entiende la potestad de dictar y derogar las leyes,pero de derogar las leyes civiles,nunca las divinas;por perpetuo entiende el poder irrevocable,el poder por tiempo ilimitado.

Para Hobbes,en virtud de las luchas civiles que había presenciado deseaba- un monarca absoluto,anhelaba un ser capaz de impedir otras guerras y que para -- ello tenía que poseer poderes ilimitados,contra ese monarca no cabrían apelaciones,ni es susceptible de ser penado;es el supremo custodio de la paz y de la gue rra y de todos los servicios;tiene el derecho de recompensar y castigar y es por último,la fuente de todos los honores y dignidades.La unidad del Estado es el Po der y quien lo detenta es el titular de la Soberanía.

Por otra parte,la operación de trasladar la subjetividad de la soberanía - del monarca al pueblo fue realizada por J.J.ROUSSEAU,cuyo concepto de soberanía- tiene un carácter bifronte,pues de sus obras se desprenden tanto el concepto de- Soberanía nacional como el de soberanía popular.

Para Rousseau,la Soberanía Nacional o Soberanía de la Nación-Persona,sostie ne que la capacidad suprema de dominación política pertenece a la nación como -- persona moral,distinta de los individuos que la componen.Esto significa que tal- atribución de la soberanía,no debe confundirse con la suma de los ciudadanos que viven en el territorio nacional en un momento determinado,pues ésta abarca tanto a las generaciones pasadas,presentes y venideras,teoría que es conciliable con -

el principio monárquico.La Soberanía Nacional es una,es indivisible,inalienable e imprescriptible,de esta expresión de la Soberanía se deducen en forma general,cuatro consecuencias:

1.-La Soberanía es una;esto es,que en un mismo territorio no puede haber más que una sola soberanía,y que una misma persona no puede estar sometida más que a una sola soberanía.

2.-La Soberanía es indivisible;esto es,que en un Estado,un hombre,una corporación,una parte del pueblo,una circunscripción,no pueden pretender,detentar o poseer una parte cualquiera de la soberanía.

3.-La Soberanía es inalienable;porque es la personalidad misma de la nación en tanto que se halla dotada de una voluntad de mando y que una personalidad no puede enajenarse.

4.-La Soberanía es imprescriptible por la misma razón que es inalienable. (16)

Según este concepto de soberanía nacional,la totalidad de los poderes del Estado surge de la Suprema decisión nacional que se adopta por medio de la sanción de la Constitución.La Constitución es el instrumento de expresión de la Soberanía Nacional.Ella crea los órganos del Estado,que serán los que expresen la voluntad estatal.La Soberanía deja de ser una potestad de algún sector o grupo del Estado,para transformarse en atributo de toda la nación.

La Soberanía Popular se desprende de las teorías de Rosseau y en la cual a cada individuo corresponde como miembro del cuerpo social,una parte de la soberanía.Expresado lo anterior,se concibe que la doctrina de la Soberanía Popular conduce a la democracia directa o más exactamente a la democracia semidirecta según Rosseau,LA VOLUNTAD GENERAL,expresión de la soberanía popular,debe ser directamente manifestada por el pueblo mismo.La Ley que es la concreción de ésta voluntad general,deberá de ser establecida tambien por el pueblo en persona.Finalmente,la consecuencia del postulado de la soberanía popular implica en buena lógica,un régimen republicano.

(16).-LEON DUGUIT--Manual de Derecho Constitucional--Edit.,Francisco Beltran Madrid-1921,pág.,82 y 83.

En la Soberanía popular los supuestos más característicos son tres:-

1.-La Soberanía reside esencialmente en el individuo,siendo la soberanía social resultante de la suma de los poderes individuales.

2.-Todos los individuos son igualmente soberanos,y

3.-Al celebrarse el pacto social los individuos renuncian a cierta parte de su libertad y soberanía con el propósito de constituir el poder colectivo.(17).

La doctrina de la Soberanía como poder absoluto y máximo va a revestir modalidades diversas y a sufrir alternativas,al ritmo de las acciones y reacciones que ocurren en el final del siglo XVIII y todo el siglo XIX,en estas circunstancias no preocupa la soberanía del Estado,sino la soberanía en el Estado,de ahí la oscilación pendular entre tendencias populares y retrocesos absolutos,hasta llegar a la victoria definitiva del sentido democrático,aunque con ciertas moderaciones y reservas y así hasta llegar en el siglo en que vivimos. Muchas son las doctrinas de la Soberanía, y así tenemos que para Hans Kelsen concibe la Soberanía como una propiedad del Poder del Estado y como propiedad del orden jurídico y no otra cosa.

(17).-Nicolás Pérez Serrano--Tratado de Derecho Político--Edit.,Civitas-Madrid,1984,pág.148

indirectamente,como propiedad del Estado mismo,desde el momento que lo identifi ca con su poder.Esta teoría determina la soberanía como una propiedad del Estado y no de uno cualquiera de sus órganos.___él príncipe,el pueblo.

En segundo lugar,la soberanía del Poder del Estado significa que el Estado es un orden supremo,que no tiene sobre sí ningún orden superior,puesto que - la validez del orden jurídico estatal no deriva de ninguna norma supraestatal.

Asimismo,y según Herman Heller,entendemos por soberanía aquella propie-- dad que implica absoluta independencia de una unidad de voluntad con respecto a otra unidad de decisión de carácter universal y efectivo;y en sentido positi vo decimos que aquella unidad de voluntad es la más alta unidad decisoria universal en aquél orden concreto de imperium.Quiere esto decir que mediante la - institución ESTADO,se coordinan todos los actos sociales de un determinado territorio en última instancia;que al Estado incumbe ordenar los problemas que - la Etica,los usos sociales y los intereses no puede conciliar;por todo ello la esencia de la soberanía estriba en la posibilidad de resolver difinitiva y -- eficazmente cualquier problema que afecte a la unidad de coordinación social-- territorial.

En consecuencia,la soberanía(no localizable en ningún representante aislado)es por su naturaleza el símbolo conceptual de aquella unidad,que se refie re a los actos de voluntad que constituyen el Derecho y el Poder de una deci-- sión universal en cierto territorio.

Por su parte,Paolo Biscaretti Di Ruffia,argumenta que la soberanía tiene dos distintos significados,según sea,o no,el Estado,persona jurídica,Sin embar go estas dos posiciones se agrupan en la afirmación categórica en cuanto concierne a la posición dimanante de su propio ordenamiento,actualmente todo Esta do es absolutamente independiente.Si a un Estado se le considera sólo en su -- aspecto de ordenamiento jurídico territorial(Estado--ordenamiento)sin estimar- su posible personalidad,la calificación de soberano significa que es origina--

rio,es decir,único entre todos los demás ordenamientos jurídicos territoriales - que no deriva su validez de otro ordenamiento jurídico superior.

En cambio,si se considera al Estado persona jurídica(Estado-persona)la calificación de soberano significa la posición particular de independencia de la - persona jurídica estatal frente a todas las demás personas jurídicas que se mueven en su ámbito espacial.Entonces se denomina soberanía la potestad absoluta de gobierno de la misma persona jurídica estatal.

Según Biscaretti Di Ruffia,la Soberanía,en el sentido de máxima potestad.- de gobierno,adquiere pleno sentido sólo en los Estados dotados de personalidad.- De lo contrario,la misma potestad se podría atribuir a cualquier otro sujeto, -- eligiendo a quien tiene,dentro del Estado,la potestad más alta:él príncipe en un Estado absoluto;el parlamento,etc.,todos dotados de personalidad jurídica distinta.

En general,la mayoría de los pensamientos actuales sus objetivos estan dirigidos a defender el concepto de soberanía,pero no una soberanía absoluta e ilimitada,sino la soberanía que es sinónimo de la libertad y la igualdad de los hombres y de la independencia de los pueblos.Voluntad es el atributo único del hombre y una pluralidad suprema de voluntades sólo puede ser el pueblo,por tanto la soberanía corresponde al PUEBLO.Frente a los conceptos de Estado,Pueblo,Voluntad general,se encontró además la REPRESENTACION,luego quién es el soberano? el pueblo o el representante?.Por estas razones hablo de la soberanía del Estado como- unidad de voluntad resultante de una pluralidad de voluntades.La Representación- en cambio es una institución subordinada al pueblo,y como esa subordinación es - absoluta,hablamos de la supremacía del pueblo como unidad sobre el pueblo como - pluralidad.

Para determinar el titular de la soberanía hay que concebir a la voluntad- general como al real y presente,unificada en una instancia representativa;sólo - otorgando a la voluntada general las dos características de realidad y presencia puede entenderse la naturaleza representativa de una instancia y de los representantes .(18-2)

Por otro lado,consideramos que la distinción entre soberanía interna y so-

beranía externa es el primer paso para limitar el significado de soberanía,y a este respecto se expone lo siguiente:-

La soberanía interna es aquella que se refiere a la vida de cada comunidad política,es en otro sentido-la independencia de cualquier orden jurídico - que no sea el propio.Según el Doctor Jorge Carpizo,desde el punto interno la - soberanía tiene tres acepciones.-

a).-El Principio Indiciario

b).-El principio Sociológico

c).-El principio Político

Ante esta circunstancias debemos asegurar y no existe ninguna duda de -- que el titular de la soberanía es el pueblo.Pero veamos el significado de cada uno de los principios anteriores.

a).-El principio Indiciario es aquel que está plasmado en la Constitución,es - decir,es el artículo constitucional que enuncia la soberanía,en este caso,nuestro artículo 39 constitucional es el principio indiciario,toda vez que enuncia una realidad.Pero ese principio puede declarar que la soberanía radica en el - pueblo,en el príncipe o en un grupo.

b).-El principio Sociológico es aquel que contiene la realidad permanente y -- universal de la soberanía,de tal forma que al considerar que el derecho es vida plasmada en normas,al considerar que el derecho no puede ser tal si es un - orden arbitrario o de fuerza.Al considerar que el derecho traduce en normas -- una realidad,se concluye que el principio Sociológico,el único titular de la - soberanía es el pueblo,y ninguno otro.Por tanto,si el principio indiciario no-concuerda con el principio Sociológico entonces es un pseudo principio y no -- principio.

c).-El principio Político es aquel que indica quién es el titular de la sobe-- ranía en determinado tiempo y lugar,manifiesta asimismo la efectividad del poder en una comunidad.

Visto así lo anterior,puede darse el caso de que los tres principios -- de referencia difieran entre sí.Pongamos como ejemplo:-el pseudo principio -- político nos indicará que quien gobierna es una Oligarquía que tiene dominado

al príncipe.Con lo que se identifica en este precepto político soberanía y - órgano de gobierno,en cambio el principio Sociológico,en cualquier comunidad nos indica que el titular de la soberanía es el pueblo,en tanto que en una - organización democrática los tres principios enuncian un mismo significado - al considerar:-El titular de la soberanía es el pueblo.

En la actualidad,con pocas excepciones,el principio indiciario coincide con el Sociológico,al considerar que constitucionalmente el titular de la soberanía es el pueblo.La dificultad radica en que en la mayoría de las - naciones el principio político no coincide con los otros dos,esto es,con el indiciario y el Sociológico,pues un órgano del gobierno es quien posee el -- Poder.(18-1)

Demos una mirada a la situación actual y concluiremos que el mando, el poder,lo posee una persona,un grupo,o un parlamento.Por tanto,mientras -- que los tres principios aludidos no coincidan en su contenido,o el indiciario y el político se adecuen al principio Sociológico,el concepto de soberanía seguirá en CRISIS.

La Soberanía Externa,la concebimos como la igualdad de todas las naciones,sin que una sea superior a otra,todas libres e iguales en el consorcio universal,y la independencia respecto a los demás Estados Soberanos,es - cualidad de la soberanía exterior.La Soberanía Exterior es una consecuencia del derecho de todo Estado a representar a la nación en las relaciones internacionales cuya finalidad es la ayuda mutua con el propósito de lograr un -- mundo más fuerte y justo.En resumen,la Soberanía es condición SINE QUA NON,- esencial y especifica del Estado.Sin Soberanía no hay Estado;pues la naturaleza de la Soberanía contemplada en sus dos aspectos,según se atienda a la - vida interior o a la exterior del Estado.En el primer caso se dice que la Soberanía implica autonomía,libre determinación;en el segundo se dice que hay independencia,no sujeción a ningún poder extraño,a otro Estado.(18-3).

CONCLUSION.-Soberanía es el Poder Supremo que posee el Estado.Estado del Poder Político de una Nación que no está sometida al control de otra Nación u otro organismo,y que tiene como esencia su propia autodeterminación. Más no ha de olvidarse nunca tampoco que ésta implica unidad de voluntad absoluta e independiente con respecto a cualquiera otra,y dotada de Poder Universal y efectiva decisión.

---

(18).-Andrés Serra Rojas--Ciencia Política--Edit.,Inst.,Mexicano de Cultura--1971,pág.311 y sgts.
--Ignacio Burgoa O.--Derecho Constitucional Mexicano--Edit.Porrúa,s.a. --1979,pág.,171 y sgts.
18-1--Jorge Carpizo --La Constitución Mexicana de 1917.-Edit.,Porrúa,s.a. ---1983,pág.,162 y sgts.
18-2--Nicolás Pérez Serrano--Tratado de Derecho Político--Edit.Civitas-Madrid 1984,pág.133 y sgts.
18-3--Pablo Lucas Verdu--Curso de Derecho Político--Edit.,Tecnos-Madrid-1977, pág.,116 y Sgts.,del Tomo II.
--André Hauriou--Derecho Constitucional e Instituciones Políticas--Edit., Ariel-Barcelona-1980,2a.edición,pág.394 y sgts.

LA MONARQUIA

Ideas generales.-Esta forma de Gobierno se funda en el carácter de la persona que encarna al órgano supremo de un Estado encargado del Poder Ejecutivo o-administrativo y se distingue porque dicha persona llamada "REY" o emperador, - permanece en el puesto vitaliciamente y lo transmite,por muerte o abdicación mediante sucesión dinástica,al miembro de la familia a quien corresponda según la-ley o costumbre.

La Monarquía puede ser:- Electiva,hereditaria,pura o absoluta y limitada.- En esta subclasificación no se toma en cuenta a la persona del jefe del Estado,- sino a la manera cómo ejerce el poder estatal.Así en la Monarquía Electiva se ca racterisa en virtud de que no hay o no existe una norma que determine de antema-no y con fijesa qué persona va a ocupar el trono cuando la vacante se produsca.- Podrán variar los electores,el ámbito de los elegibles,la forma de designación - y hasta el tiempo de interregno;pero siempre habrá como nota esencial la indeter minación del sujeto físico llamado a recoger la Corona.En la Monarquía Electiva la Nación se reserva el derecho de elegir al REY,

En la Monarquía hereditaria en ésta no existe un órgano de creación jurídi ca encargado de designar al nuevo Monarca,y cuya función se agote una vez realizado este cometido;la transmisión de la corona se efectúa ope legis y en el seno de una familia(Dinastía),cuyos miembros ostentan el derecho a ocupar el trono,en caso de vacante,según al objeto establecido;éste puede fijarse en un Estatuto de familia o en una ley de sucesión,que en todo caso reviste el carácter de norma - jurídico-público.

En la Monarquía Pura o Absoluta es al mismo tiempo una autocracia,el go--- bierno está sujeto al sólo arbitrio del Rey o emperador,sin supeditarse a ningún orden jurídico preestablecido que no pueda modificar,reemplazar o suprimir.Las - tres funciones del Estado,es decir,la Legislativa,Ejecutiva y Judicial,se centra lizan en el Monarca,quien las ejerce por conducto de órganos que él mismo desig-

na o estructura normativamente.En dicho tipo de Monarquía impera el principio - quod principii placuit legis habet vigorem y el de legibus solutus,y la existen histórica de diferentes regímenes políticos organizados conforme a ellos se --- trató de justificar por el pensamiento teológico-filosófico de la Edad Media se diante el supuesto de que los reyes recibían su investidura y el poder de DIOS- Omnis potestas a Deo.

En la Monarquía Limitada,ésta se caracteriza por no ser ya el Monarca órgano único directo y primario: hay siempre una organización que con él comparte el poder,aunque varíe la forma de efectuarlo;la actuación pública del rey está sometida y encauzada por un orden jurídico fundamental cuya creación no proviene de él,sino,generalmente del poder constituyente del pueblo representado en - una asamblea que lo expide.Al Monarca cuya investidura y autoridad no se consideran de origen divino,se encomienda el ejercicio del poder ejecutivo,depositándose las funciones Legislativa y Judicial en órganos del Estado que no están sometidos a él por virtud de la adopción del principio de separación de poderes.

Deja de ser,además,comunmente,el titular de la soberanía,pues ésta declara que pertenece al pueblo o nación por el orden jurídico.

La Monarquía Absoluta,ya aludida con anterioridad,como es sabido,la Monarquía absoluta predominante en los siglos XVII y XVIII,se caracteriza por constituir el máximo centro de poder dentro de un territorio frente a los poderes estamentales.Territorio y pueblo constituye,en la Monarquía absoluta--objeto del poder del Príncipe que pueden ser heredados o vendidos.El Monarca absoluto es - realmente el Estado.La Monarquía absoluta significa la concentración del poder en el Monarca.Este es la única fuente del Derecho y determina su ámbito de aplicación.El Monarca absoluto es tambien la instancia Suprema de la justicia,de -- suerte que todas las decisiones judiciales se dictaban en su nombre y de él derivaban su validez.El principio político de la Monarquía consiste en la representación de la unidad política,de igual forma la Monarquía tiene una fundamentación religiosa.El Monarca es -DE DIOS- en un sentido específico,un -RETRATO DE

DIOS ",y tiene esencia divina.Para otra fundamentación que con facilidad in cide en la idea religiosa de DIOS-PADRE,el Monarca es un Padre,la autoridad y poder del Padre en la familia,la patria potestas,se traslada al Estado -- que es así concebido como una familia agrandada.

En la cuestión a la sucesión,que a veces puede surgir,respecto a quien a designado el Monarca en posesión para la sucesión y herencia de su poder, ello se determina por sus palabras expresas y testamento,o por cualquiera - signos tácitos suficientes.

Por palabras expresas o testamento,cuando se declara por él durante su vida,viva voce,o por escrito,como los primeros emperadores de Roma que de-- clararban quiénes habían de ser sus herederos.Porque la palabra HEREDERO no-implica simplemente los hijos o parientes más próximos de un hombre,sino -- cualquiera persona que,por el procedimiento que sea,declare que quiere te-- nerlo en su cargo como SUCESOR.Por consiguiente,si un Monarca declara expre samente que un hombre determinado sea su heredero,ya sea de palabra o por - escrito,entonces éste hombre inmediatamente después de la muerte de su pre- decesor,es investido con el derecho de ser MONARCA.

Ahora bien,cuando falta el testamento o palabra expresa,deben tenerse- en cuenta otros signos naturales de la voluntad.Uno de ellos es la costum-- bre;por tanto,donde la costumbre es que él más próximo de los parientes su- ceda de modo absoluto,entonces el pariente más próximo tiene derecho a la - sucesión,porque si la voluntad de quien se hallaba en posesión de la sobera nía hubiese sido otra,la hubiera podido declarar sin dificultad mientras vi vió.Y análogamente donde es costumbre que suceda él más próximo de los pa-- rientes masculinos,el derecho de sucesión recae en él más próximo de los pa rientes masculinos por la misma razón.Así ocurrirá tambien si la costumbre- fuera anteponer una hembra;porque cuando puede rechazar cualquier costumbre con una simple palabra y no lo hace,es señal evidente de su deseo de que di cha costumbre continuó subsistiendo.(19)

(19).-Nicolás Pérez Serrano.-TRATADO DE DERECHO POLITICO.-Edit.Civitas-Ma-- drid,1984,segunda edición,pág.279 y sgts.

EVOLUCION DE LA INSTITUCION

En la antiguedad los regímenes políticos se encuentran de formas diferentes,pero todos ellos se caracterizaban por la ausencia efectiva de derechos de la masa pobre.Existen Gobiernos Monárquicos Absolutos,regímenes Aristocráticos,de tipo feudal,o democráticos,en los que decide la mayoría de la población.Sin embargo,éstas formas se refieren únicamente a los hombres libres sin conceder nunca derechos de ciudadanos a la masa esclava de la población.Los Gobiernos tienen a su disposición cuerpos armados propios que les hace posible imponer su voluntad al pueblo.

Entre uno de los antecedentes más antiguos de la Monarquía la encontramos en el pueblo Palestino,hacia el siglo XXIII antes de Jesucristo,grupos SEMITAS originarios de Caldea meridional emigraron extendiéndose por todo el cercano oriente.Una fracción de ellos,los descendientes de JACOB (ISRAEL),se establecieron en Egipto en donde permanecieron hasta el fín de la dominación de los reyes Pastores(Hiksos).Los hebreos,resueltos a emigrar encontraron en MOISES al caudillo que habría de conducirlos hacia la tierra prometida.Tras vencer enormes dificultades ante el FARAON de Egipto ante quien se encontraban esclavizados,Moises huyó con su pueblo.Se cuenta en la tradición que como Moises no conocía el camino,se perdió en el desierto del SINAI durante cuarenta años.Durante ese tiempo de difícil vida nómada,las costumbres hebreas se relajaron,se perdió la fé en el DIOS JEHOVA y menudearon las envidias,los los odios y la desunión.Para terminar con esta Anarquía Moises entregó a su pueblo el DECALOGO,o sea,LOS DIEZ MANDAMIENTOS,que representan sólidas bases morales y religiosas,al través de estas volvió a unificar a su pueblo.

Poco antes de llegar a la tierra prometida,MOISES murió.Cuando los hebreos llegaron a PALESTINA ya estaba poblada por CANANEOS en el interior y FILISTEOS en la costa.Y como estos se aferraron a sus tierras sobrevino la lucha y para dirigir a sus hombres en el combate los hebreos designaron personas dotadas de excepcional valor y fuerza física a quienes llamaron JUECES.

Notables fueron GEDEON,JEFTE,SANSON Y SAMUEL.Los Hebreos lograron el - triunfo y se establecieron en el país dividiéndose en 12 tribus que al poco tiempo fueron sometidas a una nueva forma de Gobierno:LA MONARQUIA,El - primer Rey fue SAUL,a quien sucedió su hijo DAVID.Este fue el verdadero - creador del reino hebreo:venció a los filisteos y a todos sus vecinos,ex-- tendió sus dominios por toda Palestina y además,reconoció a Jerusalem como capital.Al morir le sucedió su hijo Salomón.El reinado de éste Monarca señala el apogeo del reino hebreo,caracterizado por un período de paz y prosperidad.Este auge se debió principalmente a los tributos que los mercade-- res fenicios le pagaban para poder transitar libre-mente con sus caravanas por territorio hebreo,durante las largas travesías que realizaban entre -- los pueblos mesopotámicos y las ciudades egipcias.

A la muerte de éste Rey,una rebelión puso fín al reinado hebreo que se dividió en dos pequeños reinos:el de Israel-al norte con capital en Samo-- ria,y el de JUDA-al sur,con su capital en Jerusalem.Ambos reinos fueron -- conquistados:los israelitas por el Rey SARGON de Asiria,quien los deportó- a la media;y los judíos por NABUCADONOSOR el babilonio quien a su vez los- trasladó a Babilonia,donde vivieron alrededor de cincuenta años,hasta que- el Rey Ciro les otorgó la Libertad y el permiso para volver a Jerusalem.

Otro posible antecedente más antiguo de la Monarquía es Egipto,este re presentó en la antiguedad un pueblo que vivía organizado en familias uni-- das por un antepasado común,cada familia tenía un DIOS protector (el Totem) y un territorio donde se establecía:el nomo.Sin embargo la necesidad de -- controlar las aguas del Nilo,para regar sus tierras los obligó a unificar- se en torno a dos reinos:ALTO Y BAJO EGIPTO.Pronto el Alto Egipto dominó - al Bajo Egipto y todo el país quedó bajo la autoridad de un sólo soberano: el faraón.El primer Faraón fue MENES,este imperio monárquico tuvo gobernan tes tan notables como AMISIS,TUTMOSIS III,AMENOFIS IV,TUTANKAMEN Y RAMSES- II,en estos gobernantes el poder que estos ostentaban durante su mando se-

transmitía por herencia,pues se caracterizaba por la existencia de de dinastía de Faraónes,inclusive,las piramides de Gizeh las mandó construir - la IV dinastía para que les sirviera de tumbas,finalmente en Egipto existía la esclavitud del hombre carentes de derechos.

La Monarquía Helenística con exclusión de las ciudades de Grecia cuya independencia,por lo demás,sólo con frecuencia fue teórica,el Imperio de Alejandro se pulverisó en varias Monarquías.Resulta difícil,por falta de datos detallados definir de forma exacta la ideología Monárquica.Durante mucho tiempo se ha discutido si la idea Monárquica es más griega que -- oriental,y si tuvo su origen en las Cortes de Pella,en la de Tebas o en - la de Susa.En efecto Alejandro y los epigonos que le imitan son griegos - de Macedonia pero utilizan a menudo para provecho propio las formas locales de autoridad y de dominio.Como quiera que sea para los súbditos,este poder es absoluto.La transferencia de autoridad que se opera de la ley -- único soberano reconocido en la ciudad helénica clásica es EL REY helenís tico;el rey absorve de alguna manera su predecesora y se convierte en la ley encarnada.No hay para el,más norma que su propio capricho.Un cuerpo - jerarquizado de oficiales y funcionarios,son sometidos completamente a su voluntad que ejecutan sus órdenes(20).

La Monarquía Romana se sitúa en un periódo más o menos legendario,la tradición coloca el gobierno de siete reyes (753 a 510 a.j.c.),los relatos romanos nos hablan de Rómulo,fundador legendario y primer Rey de Roma y de otros seís que le sucedieron.Sin embargo,hoy se concede poco crédito a los informes de principios de la época Monárquica.Roma empieza en ese - tiempo a imponerse a sus vecinas;arrebata a ALBA LONGA el predominio sobre los latinos.El emperador romano era único y vitalicio,más no hereditario.Es importante señalar que fueron los Etruscos de raza desconocida pero procedente de Asia Menor quienes se adueñaron de Roma e impusieron como sistema de gobierno el de la Monarquía;de ellos aprendieron la civilización.Reyes etruscos:-Tarquino el Antiguo,Servio Tulio y Tarquino quien-

fue expulsado por los romanos de su ciudad;libres de la dominación etrusca los romanos se gobernaron mediante la REPUBLICA.

Por otro lado,se conoce con el nombre de FEUDALISMO la organización económica,social y política que caracterizó a Europa durante los siglos IX a XV.Los últimos reyes Carolingios acostumbraban recompensar a sus escasos funcionarios con el usufructo de parcelas(feudos) que pertenecían al rey,como estos cargos se hicieron hereditarios,los funcionarios tambien consideraron a las parcelas como propiedad personal.El sistema se generalizó de tal modo que los reyes empezaron a perder su propia autoridad en beneficio de estos funcionarios. Transformados en personajes,estos servidores del Estado recibieron el nombre de SEÑORES. Las divisiones habidas entre los sucesores de Carlomagno fortalecieron más a estos señores,quienes no solo aumentaron sus ya crecidos feudos sino que lograron importantes privilegios, como el de obtener títulos nobiliarios;con la desmembración del imperio,muchos de estos señores se declararon independientes,aunque en principio fueron débiles,una situación imprevista contribuyó a fortalecerlos.La constante amenaza de las invasiones bárbaras--normandos y húngaros,obligó a los pequeños propietarios,que no podían defenderse solos ni esperaban tampoco que el Monarca lo hiciera. Estos SEÑORES organizaron la defensa de sus propiedades y al efecto construyeron residencias fortificadas,esto es,castillos rodeados de murallas y fosos,capaces de albergar a la población cercana que cultivaban las tierras del señor(21).

Carolingios o Carlovingios.-dinastía de reyes de Francia que ocuparon el trono desde Pipino el Breve 751 hasta Luis V (987). Pipino el Breve (715 - 768),hijo de Carlos Martel y padre de Carlomagno,proclamado rey de los francos en 751 y creó la dinastía Carolingia y el poderío temporal de los Papas dando a Esteban II el exarcado de Ravena y Pentopolis(755).

La Sociedad feudal se basaba en una profunda desigualdad,pues cada clase social tenía una ocupación determinada.Había tres clases sociales:-Los Señores,el Clero y los Villanos.

Los Señores y el Clero eran dueños de la tierra,única riqueza existente, estos les aseguraba su dominio sobre los demás hombres y les garantizaba su independencia económica.Todos los Señores eran libres,nobles,guerreros y propietarios,diferenciándose únicamente en el rango,en el poder y en la riqueza. Hubo muchos grados nobiliarios,que iban desde el REY hasta el PAJE,pasando por las siguientes jerarquías: duques,condes y marqueses;vizcondes,varones,caballeros o simples señores y escuderos.Para que las fortunas no disminuyeran y,sobre todo para que se conservara el lustre de las familias,fue establecido el derecho de primogenitura,que consistía en la facultad que tenía el hijo mayor de heredar la tierra.

Los nobles vivían en sus castillos bien fortificados.Su ocupación era la guerra,educaban a sus hijos en el ejercicio de las armas,enviándolos a los siete años al castillo de un amigo para que sirvieran de pajes de tal forma que más tarde,a los veintiun años fueran armados caballeros.

Los Villanos o Siervos eran campesinos que vivían en el campo en lugares denominados VILLAS.No eran propietarios de tierras,pues sólo trabajaban recibiendo a cambio una parte de las cosechas.Su condición era muy superior a la del esclavo romano,pues tenía una familia,una casa y un campo de los cuales su Señor no podía apartarlos.Entregaban numerosos tributos a su señor,como el de arriendo que pagaban en trigo,avena,huevos y gallinas,sus obligaciones eran trabajar la tierra del señor,sembrarla,cosecharla,hacer leña y sobre todo,usar el horno,el molino y el lagar(sitio en donde se pisa la uva) del señor,con el correspondiente pago de los derechos respectivos.

Algunos siervos no eran dueños de su persona ya que pertenecían a la tierra que habitaban,por eso se les llamó siervos de la gleba,sin embargo estos podían adquirir su libertad.

Los villanos habitaban en sus chozas de barro y varas cerca del castillo y vivían en constante miseria.Hubo épocas en que las guerras,las malas-cosechas o las crueldades del señor o señores provocaron crisis tremendas,-donde murieron miles de siervos.En otras ocaciones los siervos se revelaron contra esa situación y solo fueron aniquilados a sangre y fuego.

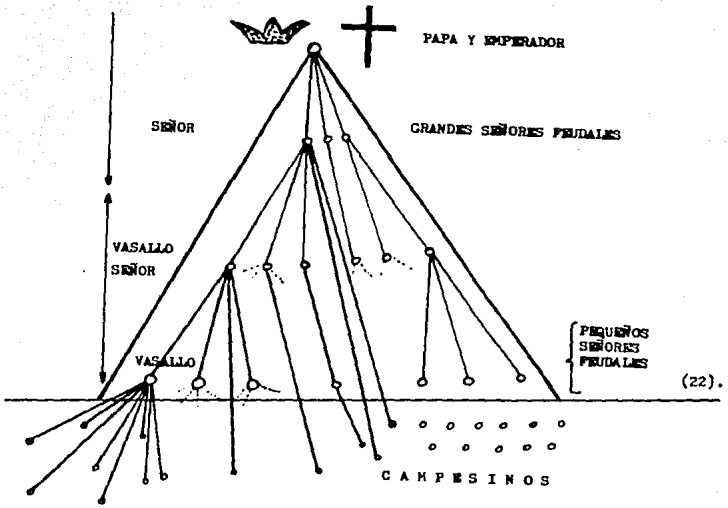
De lo anterior podemos anotar las siguientes conclusiones:-En el aspecto político,el feudalismo se caracterizó por el fortalecimiento de la autoridad de los señores,en detrimento de la autoridad real.-En el aspecto social,el feudalismo favoreció una profunda desigualdad de clases y el predominio entre ellas de la nobleza.-En el aspecto económico se caracterizó por una subordinación de la propiedad,pues al reconocerse derechos a varias personas sobre un mismo feudo,de hecho se limitaba el derecho de propiedad personal.

Los dos grandes poderes de la Edad Media,son el Emperador y el PAPA, -frecuentemente en luchas.EL PAPA,como vicario de CRISTO en la tierra,afirma haber recibido a ésta en feudo de DIOS,a su vez la pasa al EMPERADOR para -el Gobierno de los asuntos terrenales.Los emperadores,en cambio,se consideraron herederos legítimos de los gobernantes romanos,sin deber obediencia -al PAPA. Esta es la expresión jurídica de las luchas entre el IMPERIO Y EL-PAPADO.

El emperador reparte la tierra en feudo entre los principales nobles,-como reyes,duques y condes,estos nobles frecuentemente subdividen sus feudos entre otros señores de categoría inferior.Se establece así una pirámide de posiciones sociales,cuyo vértice está el PAPA Y EL EMPERADOR y la base -la forman los campesinos y siervos.El sistema alcanza su culminación por -los siglos IX y X.Los Feudos son en la práctica pequeños Estados.

Para entender mejor lo anterior se presenta el siguiente esquema.

LA ORGANIZACION FEUDAL.



(22).

La invasión de los bárbaros como la llamaron los romanos,da al traste con toda la organización del imperio de occidente.Los pueblos germánicos se establecen en provincias sometidas,donde fundan sus propios reinos,conservan gran parte de la administración romana,ya que ellos no tenían con qué sustituirla,toman para sí de la cuarta parte a la mitad de las tierras.La antigua villa romana -- unida trabajada por esclavos se transforma en el señorío.Para la iglesia ésta - unidad básica llega a ser la parroquia.

Una vez establecida la calma,después de los grandes movimientos migrato-- rios,emerge una organización económica muy parecida al colonato romano;La servidumbre.Los siervos provienen en parte de los antiguos colonos o esclavos de Roma,pero tambien de los propios pueblos germánicos,lo anterior viene a crear el- establecimiento de los Estados feudales.

Por otra parte,el Estado Moderno surge al fusionarse los reinos barbaros- con los pueblos que existían en cada una de las regiones,donde se establecieron sentaron difinitivamente las bases de las nuevas nacionalidades.Las luchas en-- tre reinos pertenecientes a un mismo grupo durante la Edad Media sólo sirvieron para que alrededor del más fuerte se agruparan los más débiles y constituyeran, despúes de atenuarse la organización feudal,las nacionalidades.A esto último -- contribuyeran las invansiones normandas,húngaras y mulsumanes,y el florecimiento industrial y comercial de las ciudades.Poco a poco se fueron individualizando las costumbres,el idioma y las leyes en cada región.Y como todavía faltara - otro vínculo,el sentimiento nacional,este no se hizo esperar.La guerra de los - Cien Años lo hizo posible.

El ambiente liberal de las ciudades obligó a los señores feudales,importantes ya,a aceptar Gobiernos Monárquicos regidos por constituciones que garantizaban los derechos de los ciudadanos,así nacieron Francia,España,Portugal,Rusia,Inglaterra,Polonía,Hungría y otras de las actuales naciones.

FRANCIA.-A raíz del tratado de Verdún,Francia fue gobernada durante más de un siglo por la dinastía Carolingia.En 987 ocupó el trono Hugo Capeto,quien se-

propuso realizar dos objetos:-que la Monarquía fuese hereditaria y unificar a - Francia.Para conseguir lo segundo luchó contra los Señores feudales.Los Capetos eran dueños de un reducido territorio llamado la isla de Francia,que comprendía las ciudades de París y Orleáns,los feudos que rodeaban la isla tenían diferen te autoridad,lenguaje y costumbre,circunstancia que imposibilitaba la unidad de Francia.Sin embargo,los Capetos no desmayaron.Los reyes más notables de ésta di nastía fueron Felipe Augusto,San Luis y Felipe el Hermoso.Sus principales rivales fueron los Plantagenet,reyes de Inglaterra y dueños de Normandía Anjou,Aquitania y otras regiones francesas.

Las luchas por dominarse recíprocamente provocaron la Guerra de los Cien - Años.Felipe IV,tambien llamado EL HERMOSO,transformó la Monarquía feudal en Absoluta y para consolidar el poder puso en práctica las siguientes medidas:-establecer un impuesto(ayudas)para sostener la administración;formar el Consejo del Rey encargado de asuntos políticos y la Cámara de Cuentas o de las Finanzas Públicas la creación de los Estados Generales,formados por representantes del Clero,la nobleza y las ciudades;el Tribunal de Justicia,llamado Parlamento,que restó poder judicial a los señores feudales;y,la sumisión del papado a la autoridad del Rey de Francia.

INGLATERRA.-En el año de 1066,Guillermo duque de Normandía,conquistó Inglaterra,coronándose rey en tal circunstancia fue sumamente generoso con sus compañeros de armas,a quienes recompensó con latifundios y castillos a cambio de prestarle ayuda militar y fidelidad.Así se formó una nobleza feudal extranjera en Inglaterra.(23).

La guerra de los Cien Años sostenida por Francia e Inglaterra desde 1337 - hasta 1453,tuvo dos causas fundamentales:-una económica consistente en que los - reyes feudales ingleses querían seguir dominando extensas regiones de Francia en calidad de Señoríos;y otra,política que consistía en el deseo de los reyes franceses de unificar principalmente a su Estado exterminando el feudalismo inglés.

Las consecuencias de la Guerra de los Cien Años entre Francia e Inglaterra fueron las siguientes.-la aparición del sentimiento nacional inglés y frances;la unidad política de Francia;el debilitamiento de la nobleza feudal en ambos paises y el NACIMIENTO DEL CULTO A LA MONARQUIA,sobre todo en Francia.

ESPAÑA.-Los arabes se establecieron en España al principiar el siglo VIII.La resistencia,representada en Asturias por Don Pelayo,detuvo a los musulmanes en Covadonga.Al comenzar el siglo X se formaron los reinos de LEON,CASTILLA,NAVARRA,ARAGON Y EL CONDADO DE BARCELONA;del reino de Castilla se formó al occidente,el reino de Portugal.

En suma,la organización Política de la vida feudal era de carácter atomizado,las jerarquías políticas eran el resultado de las relaciones personales,la dominación del Monarca sobre los vasallos se basaba en el contrato de fidelidad y la administración feudal fusionaba el cargo con el interés personal del funcionario,era una administración donde predominaban las disposiciones personales y no las impersonales,donde no se podían deslindar con nitidez las responsabilidades de las funciones y,en cambio el sello personal del Monarca y de los vasallos le otorgaban un carácter patrimonial a los asuntos del Estado.

Para el siglo XVI el avance de las fuerzas productivas anunciaba ya los inicios de la economía capitalista.El uso generalizado del capital tendía a causar modificaciones en la vieja organización feudal.En el feudalismo predominaba el carácter político de los marcos de la vida social;en el capitalismo el factor predominante es lo económico y es a partir de éste cuando las relaciones de producción ya no se regirán más por la renta de la tierra,sino por el intercambio mercantil.

La producción de los valores de uso y la circulación de las mercancías van alterando gradualmente las normas políticas y señoriales que hacían que los grupos dominados fueran dejando atrás su situación de vasallos para ir perfilán

dose como individuos libres.La superestructura política del feudalismo entró en contradicción con el avance y la expansión de las fuerzas productivas del capitalismo,pero requería de un orden político que alentara su desarrollo y que no-rovocara su retardo.Al producirse la contradicción entre las fuerzas renovado--ras del capitalismo y el estancamiento político de las relaciones feudales , -- surge el ESTADO ABSOLUTO,el cual lejos de aliarse a las fuerzas represivas de - la Sociedad feudal,se inclina a favor de la acumulación del capital y de la supresión de los lazos señoriales.

El Estado Absoluto dirigió su fuerza política hacia el plano de la supe-- restructura feudal,ya ésta se regía por normas consuetudinarias,por el fervor religioso y por el honor caballeresco.

El feudalismo como formación social se resistió a ceder ante el espuje -- del capitalismo,lo que originó una lucha política entre la Aristocracia feudal- y la naciente burguesía.El Poder del Estado Absoluto no podía recaer en ninguna de estas dos clases porque hubiera representado su propia debilidad.En este sen tido,el Estado Absoluto reclamó no sólo el Poder unificado y organizado de la - administración,sino que el propio poder fuera ejercido en forma Autocrática,no-compartido y mucho menos cuando en el acecho del mismo actuaban dos clases anta gónicas en el campo de su disputa :la aristocracia terrateniente y la burgue-- sía.

En suma el poder de la Monarquía Absoluta se sitúa por encima de estas -- fuerzas antagónicas para guardar el equilibrio político de las mismas,y el me-- dio a través del cual realiza esta función es la burocracia política.

El ejercicio del poder monárquico tuvo alcance general y universal para - propiciar la decadencia de la aristocracia terrateniente.De este modo la Monarquía Absoluta sacudió las estructuras de la vida feudal y aunque favoreció el - desarrollo de la burguesía en el plano económico,en el terreno político acrecen tó el ejercicio centralizado del Poder,de ahí que la constante de la Monarquía-absoluta fuera en todo momento el predominio de la voluntad del soberano.

Es en Francia donde tiene lugar una de las pruebas más contendientes del

poder de la monarquía absoluta que arrasó abrumadoramente los centros del poder de la organización feudal.Al aumentar la fuerza política de la monarquía absoluta,la situación privilegiada de la Aristocracia feudal fue descendiendo hasta - llegar a tener únicamente posiciones simbólicos en los marcos de la vida política y social.El poder centralizado fue asumiendo irreversiblemente el control de las clases sociales y en consecuencia fue limitado el espacio político de las - mismas.Redujo la oposición política al grado de llegar a silenciar al parlamento como instancia que levantaba las principales protestas por el proceder y el-ejercicio sin freno de la voluntad del Monarca.

El poder de la monarquía se plasmó en todos los órdenes de la sociedad, - marcándole las directrices políticas a que tenía que someterse,en este sentido-el Estado Absoluto fue categórico al apoyarse en la Ley para hacer cumplir los-mandatos que él elaboraba y ejecutaba.

En el aspecto geográfico de las provincias,la organización militar de la-monarquía absoluta acabó por vencer las últimas resistencias que le oponían la-decadente Aristocracia feudal,en estas condiciones el Estado Absoluto gobernó - libre de resistencias poderosas con una fuerza contundente que impuso sin límite a la indefensa e incipiente sociedad civil,e hizo del aparato militar un sólido sosten de su vida política.

Tambien en España hay claras pruebas del poder unificado y organizado de-la monarquía absoluta,por ende,el absolutismo español es producto de la unión - de los reinos de Castilla y Aragón,donde sus respectivas cabezas Fernando II e-Isabel I,acordaron establecer de manera unida su fuerza monárquica,la que se -- asentó solidamente al combatir a los Moros.La tendencia militar no sólo asegura ba el dominio interior del país,sino que en el plano exterior tambien obtuvo importantes conquistas,tales como el dominio de América,la inclusión de Nápoles y Navarra,el control sobre los países Bajos,Italia y Portugal.Para el siglo XVI,- España era ya una potencia importante en el continente europeo.La política inte

rior de la Monarquía española se caracterizaba por el ejercicio de una fuerza - incontenible que no encontraba resistencia ni oposición por parte de ningún sector del conjunto social;de esta manera los reyes Isabel y Fernando se erigieron en soberanos indiscutibles.

La pluralidad de la sociedad feudal se manifestaba en la línea extensa de los feudos donde la Aristocracia y los poderes eclesiasticos asumían el predominio de la vida política,en este sentido la vida política del feudalismo se caracterizaba por la identidad del Estado y la sociedad por la existencia de una administración patrimonial,por la parcelación del poder político y por las relaciones de servidumbre y vasallaje.En tales condiciones,la administración feudal estaba imbricada en el manejo de los asuntos domésticos,y por lo tanto,la sociedad no se distinguía del Estado,esto es,la Aristocracia y los poderes eclesiasticos como fac-tores principales del poder provocaron la existencia débil y raquítica de la monarquía medieval.

En consecuencia la Monarquía medieval estaba subordinada al conjunto de - los feudos que la componían, y en plano de superestructura tenía su asiento el poderío de la aristocracia terrateniente.

La monarquía feudal se caracterizaba además por su organización piramidal ;-en la cima,el Monarca,como señor feudal supremo___propietario eminente de todo el territorio___;inmediatamente subordinados a él,los barones,como señores - feudales;bajo estos los vasallos,con sus distintas categorías,la limitación del Monarca consiste en que sólo tiene potestad de mando sobre los señores de categoría superior,de modo que la soberanía no se actúa sobre la masa de los súbditos (carentes de propiedad territorial),sino gradualmente,a través de las distintas jerarquías.Hay un complicado sistema de delegaciones de creación jurídica,que alcanza desde el Monarca hasta el último Señor territorial,pero esta creación se refiere generalmente a las normas individuales;las normas generales -- son consuetudinarias.El contenido del orden estatal se refiere fundamentalmente

a la justicia y al ejército.La monarquía estamentaria,que es un desarrollo del-Estado feudal,muestra como suprema autoridad legisladora (o,mejor,creadora de-normas individuales,pues las generales son consuetudinarias) a un monarca hereditario o elegido de por vida,en unión de los estamentos o BRAZOS,esto es,la -- asamblea de la alta Aristocracia ,del alto clero y de los representantes de ciertos grupos privilegiados:la pequeña nobleza territorial y las ciudades.En ciertas materias,el Monarca y los estamentos tienen competencias independientes;pero ambos son,en todo caso,órganos del Estado.(24)

---

(19).-Nicolás Perez Serrano--Tratado de Derecho Político--Edit.,Civitas-Madrid 1984,segunda edición,pág.279 y sgts.

(20)--Juan Bron--Historia Universal--Edit.,Grijalbo,-1976-,12a.edición,pág.29-y sgts.
-Ciro E.González Blackaller--Historia Universal--Edit.Herrero,17a.edición 1973,pág.99 y sgts.
-Guillermo Margadants--Derecho Romano--Edit.Esfinge,10a.edición-1981,pág. 19 y sgts.

(21).-Ricardo Uvalle Berrones--El Gobierno en Acción y Formación del Régimen - Presidencial--F.C.E.,primera edición,1984,pág.29 y sgts.

(22).-Juan Bron--Esbozo de Historia Universal--Edit.Grijalbo,12a.edición,1976, pág.80 y sgts.

-Ricardo Uvalle Berrones--El Gobierno en Acción y Formación del Régimen - Presidencial,Edit.,F.C.E.,primera edición,1984,pág.29 y sgts.

(23).-Juan Bron--Esbozo de Historia Universal--Edit.Grijalbo-1976-,12a.edición pág.90 y sgts.

(24).-Ricardo Uvalle Berrones--El Gobierno en Acción y la Formación del Régimen Presidencial- Edit.F.C.E.,primera edición-1984,pág.49 y sgts.

CARACTERISTICAS.

Las características más destacadas de la Monarquía es la continuidad de la función,ya en el Monarca,porque dura toda su vida,ya en la familia,porque se - perpetúa en la dinastía,el ejecutivo se vincula a una familia.En la Monarquía-la Suprema Magistratura del Estado es dinástica;privilegio de una raza que permanece de generación en generación.

Por cuanto hace a las características de las formas de Monarquía se señalan las siguientes:

En la Monarquía Electiva su característica consiste en que no hay norma que determine de antemano y con fijeza qué persona va a ocupar el trono cuando la-vacante se produzca.Podrán variar los electores,el ámbito del o de los elegi--bles,la forma de designación y hasta el tiempo de interregno;pero siempre habrá como nota esencial la indeterminación del sujeto físico llamado a recoger-la Corona.En este tipo de Monarquía Electiva la Nación se reserva el derecho - a elegir al rey,de ahí que la Monarquía que se alude no es todavía auténtica,-sino tan sólo una forma republicana de tono aristocrático.

En la Monarquía Hereditaria no existe un órgano de creación jurídica encargado de designar al Nuevo Monarca,y cuya función se agote una vez realizado -- este cometido;la transmisión de la Corona se efectúa ope legis(modo de ley) y-en el seno de una familia(dinastía) cuyo miembros ostentan derecho a ocupar el trono,en ese caso de vacantes,según el orden al objeto establecido;esto puede-fijarse en un Estatuto de familia o en una Ley de SUCESION,que en todo caso reviste el carácter de norma jurídico-político.

En la Monarquía Pura o Absoluta no existe la reserva de ley,porque el Mo--narca es fuente de todo Derecho y de todo Poder,y posee un derecho propio al-imperium así como acumula en su persona amplio catálogo de derechos de Gobierno,es decir,asume el poderío real absoluto,concentrando poderes en sus manos-y

de honores mayestáticos,o por mejor decir,asume el poderío real absoluto,pues - jurídicamente no necesita contar con ninguna otra voluntad.El rey es el único - órgano directo y primario,cuya potestad carece de todo límite,territorio y pueblo constituyen objeto del poder del Monarca que pueden ser heredados o vendi-- dos.El Monarca absoluto es realmente el Estado.

La Monarquía Limitada se caracteriza por no ser ya el Monarca órgano único directo y primario;hay siempre una organización que con él comparte el Poder aunque varié la forma de efectuarlo;y de ahí los matices que la institución --- puede ofrecer,y que en muchos casos han sido grados sucesivos de una evolución- secular no interrumpida.

1.-La monarquía estamental frente al Rey está el reino,constituido por -- unos brazos,clases o estamentos (clero,nobleza),dualismo medieval y con la pugna de sus titulares se frena la potestad del Monarca.

2.-La Monarquía Constitucional se caracteriza porque se designa un tipo - de sistema monárquico en que el poder regio queda limitado por la coparticipa-- ción del Parlamento y por la implantación de un Estatuto jurídico (Constitución) que el Monarca no puede modificar por sí,y en donde se reconocen a los ciudadanos ciertos derechos y se les aseguran determinadas garantías.

3.-La Monarquía Parlamentaria se caracteriza por la coparticipación del - Parlamento que adquiere tal relieve que prácticamente se esfuma toda interven-- ción personal del Rey.Es el Parlamento-la Cámara popular quien de hecho designa el Ministerio;los Ministros responden políticamente ante el Parlamento.El Rey - no tiene otras facultades que las atribuidas expresamente a su Magistratura. (25)

---

(25).-Nicolás Pérez Serrano--Tratado de Derecho Político--Edit.Civitas-,Madrid 1984-segunda edición-pág.283 y sgts.

CONCEPTO DE MONARQUIA.-

Es el régimen político caracterizado por la atribución de la autoridad suprema a un individuo (rey,reina,emperador,emperatriz) que accede al poder por derecho de nacimiento.

En la realidad cotidiana,y aún con el mero conocimiento vulgar,distínguese en los Estados actuales las monarquías y las repúblicas,sin que sea fácil una confusión.Y sin embargo,cuando ciertos autores estudian las formas de gobiernoe y pretenden formular un concepto de cada una,o señalar el principio que las diferencia entre sí,o describir los tipos que pueden revestir,respectivamente,la perplejidad surge y aun en ocaciones se llega a consecuencias tan inadmisibles como sería clasificar en la categoría de República a regímenes Monarquicos indudables cual el de Bélgica o el de Inglaterra. A ello contribuyen no pocos factores,y en especial los siguientes:la propensión a señalar un sólo rasgo como nota esencial y peculiarísima,por donde resulta una visión incompleta y deformada;el anhelo de recoger en un cuadro inagotable de variantes los matices que en casos concretoe y excepcionales desfiguran la institución,con lo cual se utilizan las anomalías para construir el tipo,en vez de repudiarlas como manifestaciones aberrantes de él;y finalmente,la inserción de influjos democráticos modernos aún en las fórmulas monárquicas y tradicionales,hasta el punto de borrar casi en la mecánica de la vida política diaria,las fronteras entre una y otra forma de Gobierno,pues a medida que la Monarquía se democratiza de una parte y que se vigorizan de otra, asumiendo poderes y facultades poco menos que mayestáticas,las magistraturas republicanas,la línea divisoria se esfuma y acaba por desaparecer.

Las enseñanzas que de todo ello se derivan,pueden resumirse de la siguiente manera:no es posible un criterio fragmentario y unilateral;no cabe catalogar al mismo nivel los elementos característicos y las manifestaciones atípicas;por último es necesario averiguar hasta dónde puede asimilar una forma de gobierno -

rasgos y peculiaridades de la contraria sin desvirtuar su propia esencia.

Dicho lo anterior se definiría la Monarquía como el gobierno de uno,que - no persigue fines egoistas y posee un derecho propio a ostentar el carácter de órgano del Estado;de suerte que el imperium queda compartido entre el Monarca y el Estado.

La República,en cambio suponen tan sólo una magistratura suprema atribuida en cada caso a un mandatario,que se limita a ser órgano estatal.Se ha reprochado a esta caracterización que el Monarca es hoy simplemente un órgano del Estado,como cualquier Presidente de la República;es decir,que en la actualidad el Monarca no está fuera del Estado,ni por encima de él en algún sentido.Quiere -- significarse con esto que en las Monarquías contemporáneas no hay título personal o dinástico,legitimidad de soberanía monárquica para ocupar la jefatura del Estado.Y desde luego es cierto con respecto a los regímenes monárquicos de tipo constitucional o Parlamentario porque precisamente la significación fundamental del sistema monárquico consiste en esa posición preminente del Príncipe que no deriva su derecho a serlo de la Constitución del Estado,sino que con anterioridad a ella representa título para actuar como su jefe.

Por otra parte Jellinek observa la diferencia por otro camino;si la voluntad suprema que pone en movimiento el Estado se produce constitucionalmente,por medio de un proceso psicológico,hay Monarquía;cuando se produce por medio de un proceso jurídico,hay República.Dicho de otro modo;esa voluntad suprema,centro de impulsión,factor de unidad directora,remate de actividades y funciones y elemento máximo de coordinación,puede ser la voluntad de un hombre,o la de un conjunto de hombres;en el primer caso tenemos la Monarquía;en el segundo caso tenemos la República.

Dentro de la Monarquía y cuando de esta se habla,existen ciertos dere---- chos honoríficos,mayestáticos,de protocolo y ceremonial que no se dan nunca en una República,por mucho que ésta se aparte de la sencillez democrática e igualitaria.

Finalmente sí como característica esencial y destacada de la Monarquía señalamos la continuidad de la función,ya en el príncipe,porque dura toda su vida,ya en la familia,porque se perpetúa en la dinastía,ello indica que la verdadera Monarquía tiene propensión ineludible a la transmisión hereditaria,de ahí que se deduce otro motivo de separación con la República:el valor jurídico-político que en la Monarquía posee y que en un régimen republicano no tiene.

Prescindiendo de otras diferenciaciones señalaré una capital,que viene como a resumir las expuestas con anterioridad;cuando en un país corresponde la resolución final de todos los asuntos estatales importantes a una persona,aunque actúe con otros órganos,estamos en presencia de una institución Monárquica;cuando esa decisión final corresponde al pueblo,existe régimen republicano.

La desaparición de esa institución Monárquica supondría perturbación del Estado,Anarquía posible por falta de decisión suprema;cuando esto ocurre hay forma monárquica de gobierno,por que la esencia de la Monarquía radica,más que en la función de PONER EN MOVIMIENTO EL ESTADO,en su condición de órgano que no puede faltar.Y añadamos que como colorario de todo ello,el Monarca tiene una situación de irresponsabilidad jurídica,consustancial con su verdadera naturaleza aunque la modelación,poco democrática,de ciertas figuras presidenciables,otorgue de hecho análoga posición al supremo magistrado de algunas Repúblicas,fenómeno explicable porque la suprema autoridad no tolera nunca enjuiciamiento.

Por vía de resumen citaré la definición que de la MONARQUIA se da:-Son Monarquías,en el más estricto y pleno sentido del vocablo,aquellas Constituciones donde una persona individual tiene en sus manos todo el Poder del Estado,o parte muy principal de él,sin responsabilidad jurídica,y con disfrute vitalicio al menos. (26)

(26).-Nicolás Pérez Serrano--Tratado de Derecho Político--Edit.Civitas-Madrid-segunda edición 1984--pág.279 y sgts.

JUSTIFICACIONES DE LA MONARQUIA

La consecución a que el presente epígrafe responde es la de exponer las fundamentaciones que de la Monarquía se han dado,ya en general,con respecto a la institución misma en sí,ya en particular cuando de un país en concreto se trata.

Las fundamentaciones de tipo absoluto,las que pretenden justificar IN - ABSTRACTO la forma monárquica de gobierno,presentan estas tres tendencias - capitales:

a).-La que considera al Rey como un Pro Deus.

b).-La que considera al Rey como un Pater Familias.

c).-Y finalmente la que considera al Rey como un Dominus.

Expuesto lo anterior,la fundamentación tiene base religiosa,o reviste carácter patrimonial,o se nos muestra sobre el cimiento de la propiedad.La justificación religiosa ve en el Monarca una imagen de DIOS;al modo como este rige al mundo,aquél gobierna un Estado.El príncipe tiene sentido sobrenatural,con potestad inclusive de hacer milagros,curando mediante la - simple imposición de mano.La misma tesis de que el Titular de la Corona es el Monarca POR LA GRACIA DE DIOS--tiene esta tesis una doble vertiente,pues si en un aspecto afirma la independencia del Rey frente al PAPA y frente al Emperador,en otro aspecto mantiene una vinculación entre el Soberano y la - Divinidad,que excluye toda subordinación con respecto al Pueblo,y reafirma la posición preconstitucional y antidemocrática de la realeza.

Cabe no olvidar,sin embargo que el Derecho divino de los Reyes determina consecuencias de tono vario,pero de gran fecundidad política;a él se debe una vigorización de la Corona frente a pretensiones de exótica injerencia;a él cabe atribuir una fórmula de tolerancia religiosa que impide poner en riesgo al Estado por razones confesionales;a el pudieran,asimismo,imputarse limitaciones o moderaciones éticas que frenaron el poder absoluto de los Monarcas.

Dentro de otro punto de vista,esta justificación de tono religioso a que - me he referido permite interpretar todo el sentido de ceremonias como la consagración y la Corona del príncipe,que confiere a éste carácter sagrado,aunque la intervención eclesiástica pueda mermar por este cauce su autoridad.

La fundamentación que ve en el Rey un padre se relaciona mucho con la anterior,como se advierte por otra parte,que la monarquía tiene una fundamentación-religiosa.El Monarca es DE DIOS en un sentido específico,un retrato de DIOS,y - tiene esencia divina.La fórmula Monárquica POR LA GRACIA DE DIOS,no significa - otra cosa sino que el Monarca no debe su poder y autoridad a ningún otro que a-DIOS,y por tanto,ni a la Iglesia o al PAPA,ni tampoco a la voluntad o anuencia-del pueblo.En la historia de las ideas,un Monarca que rige al Estado,aparece siempre como una analogía de DIOS,que rige al mundo.Durante la Edad Media y hasta-entrada la Edad Moderna,tenían los Reyes,para grandes masas del pueblo,un carácter sobrenatural,incluso físico.En el fondo de esta fundamentación concibe al - Estado como una gran familia en que la patria potestas se ha convertido en soberanía.

La tercera manifestación de interés es la de dominio.El Rey es el primer - propietario,o el único dueño de la riqueza eminente y perpetua así como del poder económico y sobre todo,como el más grande propietario territorial del país, como dominus,como propietario.

Al enjuiciarse estas tres fundamentaciones,que su valor es relativo,porque arrancan de ideas no políticas,ya que la primera se remite a conceptos teológicos o metafísicos;la segunda,a conceptos domésticos;y la tercera,a conceptos -- económicos;en tanto que la justificación religiosa conduciría a una Monarquía - Universal y la comunidad familiar así como la económica le falta la característica de lo público,lo que no puede negarse es que si esas justificaciones valen genéricamente para la autoridad,y no específicamente para la Monarquía,la Insti

tución Monárquica se ha explicado por el acento religioso,paternal o dominical que durante centurias se le reconociera;y que manifestaciones muy típicas de la Institución Monárquica tuvieron su apoyo principal en la representación que en ese concepto les atribuyó la comunidad política.

La Monarquía tradicional halló su base firme en esa mezcla de consideraciones que permitieron ver en él Soberano a un ser superior y distinto llamado por mandato divino y ley de herencia a una misión rectora,ungido sacramentalmente para su desempeño,obligado a actuar paternal,y no tiránicamente,con relación a sus súbditos,y rodeado de una Aristocracia territorial a cuya cabeza figuraba el príncipe por derecho indiscutible como supremo propietario. (27)

(27).-Nicolás Pérez Serrano--Tratado de Derecho Político--Edit.,Civitas-Madrid 1984--pág.281 y sgts.

CRITERIOS PARA UNA CLASIFICACION DE LA MONARQUIA.-

La clasificación de la Monarquía no han de buscarse en diferenciaciones de tipo histórico-social,sino que han de hallarse en las de carácter jurídico,en -- tal virtud no servirán para el caso ni la duración del cargo,pues el sistema monárquico implica el disfrute vitalicio al menos,ni la condición de inviolabili-- dad o irresponsabilidad,que puede incluso darse servata distantia en la institución república,ni aquella continuidad que,en buena tesis de Derecho,no se interrumpe siquiera durante el interregno cuando este existe.

Por análogo modo,no son adecuadas a nustro propósito las manifestaciones - diversas que la monarquía reviste según circunstancias locales o por razón de -- época.Y descartados estos supuestos,sólo quedan dos motivos razonables de clasificación a saber:

a).-El que se basa en la forma de transmitirse o diferirse la Corona.
b).-El que se refiere a la amplitud con que el soberano ejerza su función.

Desde el primer punto de vista existen Monarquías Electivas o Hereditarias
Desde el segundo punto de vista existen Monarquías Puras y Monarquías Limitadas.A su vez estos tipos primordiales son suceptibles de subdivisión,según veremos después.E incluso cabe establecer una como sariación o evolución histórica por consecuencia de la cual cada tipo fuera dando paso al siguiente;así la Monárquía Electiva resultaría de tiempos remotos,y habría sido sustituida por la Hereditaria;y la Monarquía Pura o Absoluta habría sufrido una progresiva transformación,pasando por las limitaciones sucesivas de índole estamental y Constitucio-- nal estricta para terminar en la fórmula de Monarquía Parlamentaria.

Sin embargo negar el principio de verdad que en todo ello existe,sería harto aventurado elevar a la categoría de Ley,o poco menos,el fenómeno observado, - por más que se haya repetido con frecuencia,y más aventurado todavía pudiera pa-

recer la afirmación si se atiende a la manera tan diversa como se ha operado el tránsito en los diferentes países,merce a influjos discrepantes entre sí de manera radical.(28).

(28).-Nicolás Pérez Serrano.-TRATADO DE DERECHO POLITICO.-Edit.Civitas,s.a. Madrid,1984,pág.283.

LA MONARQUIA ELECTIVA.-

Como ya lo indicamos en páginas anteriores,su característica estriba en - que no existe norma que determine previamente y con certeza qué persona va a -- ocupar el trono cuando se produce la vacante.Podrán variar los electores,el ámbito de los elegibles,la forma de designación y hasta el tiempo de interregno;- pero siempre habrá como nota esencial la interminación del sujeto físico llamado a recoger la Corona

La elección ha sido durante largo tiempo la manera habitual de proveerse-la Suprema Magistratura Monárquica.Sigue siendo el procedimiento obligado para-la entronización de una dinastía en un Estado que adopte la forma monárquica de Gobierno.Suele agregarse que racionalmente pensando constituiría un sistema más lógico,menos expuestos a errores y riesgos,que el de la transmisión hereditaria sujeta a todos los azares de la sucesión familiar.Y sin embargo,no es menos patente que los Monarcas fueron asociando al trono a alguno de sus hijos,hasta ir plantar el principio hereditario;que las monarquías nacidas como electivas han-evolucionado hacia el criterio de sucesión predeterminada por norma fija y dentro de la dinastía;que hoy no existe Monarquía electiva;y que este antiguo sistema ofrece tales dificultades e inconvenientes que ha sido practicamente abolido.

Por otra parte expresaría que sí en un país se implantase el Gobierno por un directorio o colegio,cuyos miembros transmitieran el cargo a sus sucesores - no habría en realidad República,sino Monarquía a pesar de la colegialidad y esto mismo lo concebiría como una característica esencial del sistema monárquico.

En idéntico sentido se expresa que sólo puede considerarse realmente establecida la Monarquía cuando la nueva dignidad se ha hecho hereditaria dentro de la familia del imperante;la Monarquía electiva no es todavía Monarquía auténtica,sino tan sólo una forma republicana de tono aristocrático.

LA MONARQUIA HEREDITARIA.-

No existe en la Monarquía Hereditaria un órgano de creación jurídica encargado de designar al nuevo Monarca,y cuya función se agote una vez realizado este cometido;la transmisión de la Corona se efectúa ope legis y en el seno de la familia(dinastía),cuyos miembros ostentan derecho a ocupar el trono,en caso de vacante,según el orden al objeto establecido,que en todo caso reviste el carácter de norma jurídico-política.Para estos fines sólo es admisible el principio de la sangre,con exclusión por tanto de los institutos jurídicos de tipo - sustitutorios,como la adopción.Después de épocas en que los bastardos podían - ocupar el trono,ha prevalecido el criterio de legitimidad.

Asimismo se ha impuesto la regla de que sólo se pueda transmitir la Corona a descendientes nacidos de uniones no desiguales en rango,con proscripción- de enlaces morganáticos,que ponen en riesgo la índole privilegiada de las ca-- sas reinantes,rebajando el lustre y esplendor que ha de acompañar a la dinas-- tía para no desmerecer en el concepto público.

No es que falten en la historia casos de otra índole,como lo es la agnación artificial,e incluso de llamamiento testamentario;pero en las Monarquías- modernas pueden considerarse desterrados estos sistemas de vocación a la Corona.En cambio subsiste a veces la exigencia de que el heredero pertenezca a una determinada confesión religiosa.

La Adopción.-Institución destinada a crear artificialmente la patria potestad- permitiendo a una persona que no tiene posteridad legítima,hacer- ingresar en su familia a un extraño que quedará sometido a su potestad como hijo o nieto.

Morganático.-Matrimonio contraido por un príncipe con una mujer de rango inferior quedando excluida de las dignidades nobiliarias.

En la sucesión pueden regir estos dos sistemas: el agnatio-lineal, que supone preferencia de llamamiento a la línea reinante, admite en efecto de esta a la más próxima, y en todo caso excluye del trono a quien no sea varón y descendiante por línea de varones; y el cognatio, que puede excluir tambien completamente a las hembras (la llamada lex-sálica), que puede limitarse a postergar a la mujer mientras haya varón de la estirpe, de suerte que la hija del último Monarca no herede sino en ausencia de todos los hombres de la casa (sistema de sucesión extraordinaria, que se seguía en muchos Estados Alemanes y en Holanda), o que puede consistir en la llamada sucessio cognatorum promiscua, que no admite diferencia entre agnados y cognados, de modo que si el varón excluye a la hembra entre hermanos, la hembra se antepone a todos los parientes aunque sean varones, si se encuentran en grado más remoto.

La Monarquía Hereditaria, única que hoy existe, implica la aspiración a que ni un sólo momento esté sin cubrir la Suprema Magistratura del Estado; virtud de la posesión civilísima, Le Mort Saisit Le Vif, es decir, que en el instante mismo en que está muriendo un Monarca, está adquiriendo la Corona su SUCESOR.

La permanencia del Soberano en su función, y la canalización obligada en la dinastía exigen que el Rey sea inviolable e irresponsable, pues de lo contrario cabría una alteración de estas normas fundamentales de disfrute y transmisión que son cardinales en la Monarquía.

La vinculación de la Corona a una dinastía establece en cierto modo una asociación entre los sucesivos titulares, creando lo que en la técnica inglesa se llama Sole Corporation. La buena doctrina interpreta incluso que no es el sucesor quien hereda la Corona, sino que ésta es la que obtiene un sucesor en la Titularidad.

LA MONARQUIA PURA.-

Tambien llamada Monarquía Absoluta,y fue la que en no pocos países eliminó las aristocracias espirituales y temporales,a fines de la edad media,preparando el terreno para la siembra de una sana libertad de todo el pueblo.enunciando una verdad histórica que consiste ésta en una reducción al máximo de actividades y energías que se concentran en el Rey,órgano único directo y primario,cuya potestad carece de todo límite objetivo y externo,y cuya irresponsabilidad se extiende incluso a la esfera de sus relaciones personales y privadas.- No existe la reserva de ley,porque el Monarca es fuente de todo Derecho y de todo Poder,y que posee en sí un derecho propio al imperium,así como acumula en su persona amplio catálogo de derechos de Gobierno y de honores mayestáticos y por decir mejor el poderío real absoluto,pues jurídicamente no necesita contar conninguna otra voluntad,de ahí que realice hasta la exageración casi,aquel principio de unidad que suele presentarse como característica de la Monarquía.

La Monarquía Pura llamada tambien Absoluta reacciona ya contra el criterio patrimonial de etapas anteriores,manteniendo la indivisión del territorio-propende asimismo a establecer una Corte fija,con todo el consiguiente ceremonial palatino;organiza un Ejército permanente,sobre la base de soldados mercenarios;Suprime prácticamente la distinción entre Fisco y Erario,que tan importante papel había de jugar más tarde en la responsabilidad de la Administración,y-va creando una poderosa burocracia,en gran parte formada por letrados,con elementos de origen humilde,con extranjeros,o propensa al criterio de los oficios-enagenados,para rodear de independencia a la función.

Tambien es interesante la distinción que se establece entre Monarquía Pura o Absoluta y Monarquía Despótica,ambas Monarquías no-limitadas y en ello coinciden,pero con la diferencia de que en aquella el Sobarano respeta sus propias leyes,cosa que no ocurre en ésta.Forzoso es no olvidar que de la Monarquía Absoluta se reconocen dos clases de límites al poder del príncipe:de un lado las mo-

deraciones éticas y de Derecho Divino;de otra;aquellas normas que son,dentro del derecho humano algo así como la espina dorsal del ordenamiento político y de las que él mismo Monarca no puede prescindir,ni está en su potestad modificar;Así -- por ejemplo las leyes fundamentales,aquellas leyes imperii.

Por otra parte se alude al Despotismo.Cómo puede comprenderse al Monarca - Despótico cuyo poder carece de límite,sin alguna referencia al orden estatal,si-sólo por referencia a éste orden es tal Monarca? ahí radica la necesidad de considerarlo como órgano de éste orden ,es decir,con la unidad del orden estatal.Es un absurdo sostener que el soberano de una comunidad estatal de un grupo social-constituido por un orden coactivo no sea órgano de éste orden.

Se ha discutido en que él déspota no podría ser órgano del Estado,porque - no ejerce el dominio en interés de los súbditos,sino en su propio interés.Pero - desde este punto de vista,todos los Estados actuales son despóticos,puesto que - en opinión de los dominados,el poder se ejerce exclusivamente en interés de los-dominadores.Pero no ha habido hasta hoy ningún poder o dominio que no haya intentado legitimarse alegando que se ejerce principal o exclusivamente en interés de los súbditos.

Expuesto lo anterior,soy de la opinión que el déspota es órgano del Estado puesto que crea las normas de aquel orden sin el cual no puede hablarse de Estados ni de forma estatal;no importa que luego no quede obligatoriamente vinculado a éste orden.El déspota es órgano porque existe para crear normas,y no sólo por-determinación exclusiva de la norma fundamental hipotética,sino de normas anteriores de Derecho Positivo Vigentes desde largo tiempo.

Carece de sentido la afirmación de que en el Despotismo no existe un orden jurídico y sólo impera el capricho del déspota,el Estado más despótico constituye un orden de la conducta humana,pues sin el no existiría Estado ni comunidad alguna,y ningún hombre podría calificarse de soberano,Rey,Príncipe,etc.,y este orden es justamente,el órden jurídico.Negar ese carácter,constituiría una ingenuidad o o una presunción jusnaturalista;sobre todo cuando se arguye que los súbditos del déspota carecen de Derechos Subjetivos y son todos esclavos.

LA MONARQUIA LIMITADA

Se caracteriza por no ser ya el Monarca órgano único directo y primario; hay siempre una organización que con él comparte el poder,aunque varíe la forma de efectuarlo;y de ahí los matices que la Institución puede ofrecer,y que en muchos casos han sido grados sucesivos de una evolución secular no interrumpida,por ende se alude a:-

1.-La Monarquía Estamental.

1.-La Monarquía Estamental,que consiste en que frente al Rey existe el reino constituido por unos brazos,clases o estamentos(clero,nobleza y ciudades).

El dualismo medieval,que no puede captar la unidad del Estado,ve dos organizaciones en cierto modo rivales,y mediante la pugna de sus titulares se frena la potestad del Monarca,aunque en lo último logre imponerse el más vigoroso de los factores en discordia:bien el Rey,como acontece en España en donde la Corona va sometiendo sucesivamente a los brazos del Reino,bien el Parlamento cual acontece en Inglaterra,en donde la representación de las clases prevalece sobre el príncipe.

Lo importante del fenómeno estamental es que se enfrentan dos poderes autonómos y sustantivos,pues ninguno deriva del otro sus facultades;cada factor tiene personalidad propia ante la autoridad del Estado;ninguno pues actúa como órgano de éste en su unidad;antes al contrario,defiende su derecho o su interés.Las Clases se encuadran en Corporaciones o hablan por medio de mandatarios;más sus derechos son originarios y sustantivos,y aún no faltan casos que inclusive se dispone de un Ejército propio y ejercen cierto derecho de delegación.

La relación entre los dos factores se opera en caso de guerra mediante la fidelidad que como vasallos deben al Monarca los individuos integrantes de los brazos,y además en tiempo de paz a través de las reuniones en que los procuradores y estamentos privilegiados votan el subsidio correspondiendo a lo pedido que formula el Rey para atender a los gastos del Estado.

Como ya lo mencioné anteriormente,si en la Monarquía Pura hay tan solo limitaciones éticas(salvo leyes fundamentales),y el poder del Soberano no en-

cuentra otros topes que el derecho privado de los individuos y la proscripción de arbitrariedad,en la Monarquía Estamental hay obstáculos exteriores poderosos,que frenan la acción del Príncipe,y que estan representados por los derechos reconocidos a las clases o brazos;bien ejemplo de ello brinda en algún sentido el juramento que al subir al trono presta el Rey,y comprometiéndose a respetar privilegios y Derechos del País.

La Monarquía Estamentaria que es un desarrollo del Estado feudal,muestra como suprema autoridad legisladora (o mejor,creadora de normas individuales, pues las generales son de tipo consuetudinarias) a un Monarca hereditario o elegido de por vida,más bien vitalicio,en unión de los estamentos o brazos,esto es,la asamblea de la alta aristocracia,del alto clero y de los representantes de ciertos grupos privilegiados;la pequeña nobleza territorial y las ciudades.Como la expresé,en ciertas materias,el Monarca y los estamentos tienen competencias independientes;pero ambos son en todo caso órganos del Estado.

2.-La Monarquía estrictamente Constitucional.-

Por cuanto al origen de ésta Monarquía,soy del criterio que el tipo actual de la Monarquía limitada es la Constitucional,esto es,la Monarquía que se apoya en una Constitución.La diferencia con la Monarquía Absoluta parece consistir,pues,en que ésta carecía de una Constitución.En ésta terminología se ve la marca del derecho natural democrático que en la lucha contra la autocracia no reconoce como Derecho o Estado más que el orden creado con participación de los súbditos,y no admite más Constitución que aquella que concede participación al pueblo o a la representación popular en las tareas de la legislación.

En la Monarquía Constitucional se designa un tipo de Sistema Monárquico en que el poder regio queda como ya lo indicamos,limitado por la coparticipa-

ción del Parlamento y por la implantación de un Estatuto Jurídico(Constitución) que el Monarca no puede modificar por sí,y en donde se reconocen a los ciudadanos ciertos derechos y se les aseguran determinadas garantías.

La Monarquía Constitucional se basa en el desplazamiento del principio - por la distinción de Poderes;el Monarca representa la unidad política como jefe independiente del Poder Ejecutivo,contraponiéndosele una representación popular que es el Parlamento,poniéndose en práctica una distinción y contrapeso.

Expresado así lo anterior en la Monarquía Constitucional,la Suprema Autoridad legislativa no es aquí un hombre sólo,sino el Monarca en unión del Parlamento.La Ley como grado supremo del orden jurídico,no nace sino por el acuerdo de las voluntades de la mayoría Parlamentaria y del Monarca;ambas condiciones-son jurídicamente equivalentes,pues ni el Parlamento ni el Monarca pueden por-sí sólos crear la Ley.

3.- La Monarquía Parlamentaria.-

Representa el último momento en la evolución de ésta forma de Gobierno.- La coparticipación del Parlamento adquiere tal relieve que prácticamente se -- esfuma toda intervención personal del Rey.Es el Parlamento,la Cámara Popular - dicho más exactamente,quien de hecho designa el Ministerio;Los Ministros res-- pónden políticamente ante el Parlamento,y ha de merecer su confianza;las Cámaras,que no son Corporaciones de brazos o Clases,sino evidentes órganos estatales,elaboran la Ley,aprueban el Presupuesto y realizan buena parte de activi-- dad administrativa.Como,a su vez prevalece el principio de la Reserva de la -- Ley,y no puede la Administración obrar sin norma previa que a ello la autorice.

En la Monarquía Parlamentaria se extingue totalmente el principio Monár-

quico: el Rey no tiene otras facultades(como cualquiera otro órgano Estatal) que las atribuidas expresamente a su magistratura.De ahí que ésta se cons-- truya como encarnación de un poder neutro,superior a banderías y partidis-- mos,o como jefatura del Poder Ejecutivo,que comparte con los Ministros,pero en el que conserva parcela importante la actuación.(29)

No es de lugar entrar a un examen minucioso del régimen Parlamentario; pues su exposición requiere de una amplia explicación,y sin la intención de soslayarlo,de ello hago una breve explicación en el capítulo tercero del -- presente estudio,pero sí conviene desde ahora advertir que la Monarquía Par lamentaria inglesa,es obra de realidades vitales y producto de un ambiente- social y de un juego de Partidos Políticos que reviste caracteres interesan tes.

---

(29).-Nicolás Pérez Serrano.-TRATADO DE DERECHO POLITICO.-Edit.Civitas-Ma-- drid,Segunda edición.-1984,pág.283 y sgts.
Dr.Hans Kelsen.-TEORIA GENERAL DEL ESTADO.-Edit.Nacional,15a.edición, 1983,pág.425 y sgts.

EL MONARQUISMO EN MEXICO.-

a).-Epoca Colonial es sabido según nuestra historia,nuestro país era dominado - con el nombre de NUEVA ESPAÑA,que pertenecía al dominium y al imperium del Estado Monárquico Absoluto Español.En esta forma de gobierno las autoridades coloniales era nombradas por el Monarca y dependían de irrestricta voluntad,ya que en su persona,como gobernante absoluto,concentraba el más alto grado jerárquico de las funciones legislativas y judicial.

Como lo sustenté ya,las Monarquías absolutas se sustentaban en el principio teológico que expresaba que todo poder dimana de DIOS___omnis potestas a -- Deo___y que como el rey era conceptuado como representante divino en asuntos terrenales o temporales,su voluntad y actuación no estaba sometida a ninguna Ley humana____principio de legibus solutus___,sino que por el contrario,él era el - creador de las normas jurídicas que regían las relaciones sociales en todo sus aspectos.

Durante la colonia no hubo,pues,Estado Mexicano,ya que lo que es su actual territorio pertenecía al dominio español,lo cual implica que la población de la Nueva España,cultural y étnicamente heterogénea,y los diversos grupos raciales que la integraban,no gozaban del poder de auto-determinación.Asimismo se ordenó por los Monarcas españoles que se respetase la vigencia de las primitivas costumbres de los aborígenes sometidos,en tanto que estas costumbres no estuvieran en contradicción con los intereses supremos del Estado colonizador.

En la Recopilación de Leyes de Indias de 1681,se contiene la orden expedida por Carlos V el 6 de agosto de 1555 que establecía:-Ordenamos y mandamos que las leyes y buenas costumbres que antiguamente tenían los indios para su buen - gobierno y policía,sus usos y costumbres observadas y guardadas después de que son cristianos,y que no se encuentran con nuestra Sagrada Religión,ni con las -

leyes de éste libro,y las que han hecho y ordenado de nuevo se guarden y eje cuten;y siendo necesario,por la presente las aprobamos y confirmamos,con tan to,que nos podamos añadir lo que fuéremos servido y nos pareciere que convie ne al servicio de DIOS nuestro señor,y al nuestro,y a la conservación y Poli cía Cristiana de los naturales de aquellas provincias,no perjudicando a lo - que tienen hecho,ni a las buenas y justas costumbres y estatutos suyos.

Así,pues,en la Nueva España estuvo vigente en primer término la legislación dictada exclusivamente para las colonias de América y que se llamó Derecho Indiano,y dentro de la que ocupan un lugar preeminente las célebres leyes de Indias,verdadera síntesis del derecho hispano.

Por otra parte,las Leyes de Castilla,tenían tambien aplicación en - la Nueva España con carácter supletorio,pues la Recopilación de 1681 dispuso que en todo lo que no estuviese ordenado en particular para las Indias,se -- aplicarían las Leyes de Castilla.

El Gobierno de la Nueva España se encontraba formada por un noble - de España,llamado VIRREY,que significaba en lugar del rey,gobernaba el con-- junto de reinos y provincias que se llamaba la Nueva España;otro noble de Es paña llamado Gobernador,gobernaba el conjunto de alcaldías mayores que era - un reino o provincia.Otro noble de España,llamado alcalde mayor y tambien co rregidor,gobernaba el conjunto de municipios que formaban una alcaldía ma- - yor.

Un cuerpo de vecinos,españoles y criollos,llamado ayuntamiento,go— bernaba un municipio,cuya cabecera era ciudad o villa.Un alcalde menor espa- ñol o criollo,gobernaba un municipio,cuya cabecera era un pueblo compuesto - de puros españoles o de españoles e indios;y una junta de caciques o indios- nobles gobernaba un municipio,cuya cabecera era un pueblo compuesto de puros indios,municipios llamados repúblicas en su caso.Cada intendencia era gobernada por un empleado llamado intendente,que en lo general era español y cada partido era gobernado por un empleado español o criollo que se llamaba subde legado y duraba cinco años.

Sobre los virreyes esta el Rey de España y su Consejo de Indias,cuyas -- atribuciones eran muy extensas,pues en él se delegaban por el Monarca,las -- tres funciones en que se desenvuelve el Poder del Estado Español por lo que- respecta a los dominios y posesiones españolas en América,fungiendo como organismo judicial supremo con la facultad de dictar leyes.

El Virrey,como tal,era tambien el presidente de la Audiencia,como vi- -- rrey daba muchas órdenes que tenían fuerza de Ley y nombraba a muchos emplea dos públicos subalternos;los empleados superiores eran nombrados por el rey. Como Gobernador se interesaba en la promulgación y ejecución de las leyes, - en la policía de seguridad y en los demás ramos de la gobernación.Como capitan general tenía la dirección y el mando superior en los negocios de milicia y marina y en fín como superintendente de la Real Hacienda,tenía la dirección y el mando en los negocios de la Hacienda.

AUDIENCIAS.-Habían dos en la Nueva España,una en México y otra en Guadalajara.

La Audiencia de México,se estableció en la Capital de la Nueva España en el año de 1528,se integró de su presidente que es el Virrey;de un Regente, - diez Oidores o Ministros togados para las causas civiles,cinco alcaldes para las causas criminales,tres fiscales,un alguacil mayor,un canciller,seís relatores,ocho agentes fiscales,cuatro escribanos de cámara,seís porteros,más de veinte receptores,doce procuradores y veinte agentes de negocios,un colegio- de más de doscientos abogados y otros de escribanos.(30)

La Audiencia de Guadalajara se integraba de un presidente,seís oidores - de los que uno tenía el oficio de título de regente y dos fiscales,uno de lo civil y otro de lo criminal,un alguacil mayor;relatores,procuradores y demás empleados subalternos.El objeto de ésta Audiencia era conocer de todos los - negocios judiciales mayores de la Nueva Galicia.(30)

Los ayuntamientos o cabildos compuestos por alcaldes,regidores y síndicos,los alcaldes desempeñaban la función judicial dentro del municipio;a regi

(30).-Rivera --El Virreinato de la Nueva España Tomo I,Edit.,UNAM-1923- -- pág.124.

dores incumbían las funciones económico-administrativas y el síndico era el — representante en los negocios jurídicos.

De lo anterior escrito,se concibe que el virrey era propiamente el repre sentante del Monarca Español en la Nueva España,su nombramiento provenía del - rey y su duración fue en un principio de carácter vitalicio,reduciéndole después a tres y cinco años.De la breve semblanza a que hemos hecho se extraen — rasgos característicos de dicho régimen español,lo cual demuestra evidentemente que la Nueva España era una colonia perteneciente al imperio y dominio del Estado Monárquico Absoluto,en que el rey concentraba en su persona las tres — funciones estatales supremas,considerándose como titular de la soberanía,pues a la Corona se atribuía una especie de propiedad originaria,sobre todas las — tierras que integraran el vastísimo territorio colonial,logrado mediante la — conquista del Estado español.

b).-En la Constitución de 1812.

El 18 de marzo de 1812,se expidió por las Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación Española la primera Constitución Monárquica de España y se - promulgó en la ciudad de Cádiz,el 19 de marzo de 1812 y reimpresa en México en virtud de orden del virrey___el 8 de septiembre del mismo año,y cuyo ordenamiento puede decirse que estuvo vigente en México hasta la consumación de su - independencia registrada el 27 de septiembre de 1821,con la entrada del llamado Ejército Trigarante a la vieja capital neo-española.

Dicho documento suprimió las desigualdades que existían entre peninsulares,criollos,mestizos,indios (vocablo este último mal empleado) y demás sujetos de diferente extracción racial,al apuntar como españoles a todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas,o sea en todos los territorios sujetos al imperio de España (artículos 1,5,y 10),de la nueva Ley.

Durante la vigencia de dicho ordenamiento constitucional,las Cortes espa

ñolas expidieron diversos decretos para hacer efectivos algunos de sus mandamientos en la Nueva España,tales como,a).-El que abolió los servicios personales a cargo de los indios y los repartimientos,b).-el que suprimió la Inquisición estableciendo en su lugar a los tribunales protectores de la FE,c).-el que declaró la libertad fabril e industrial,etc.

Fue así como en la primera Carta Constitucional española se consagraron los principios fundamentales sobre los cuales se levantó el constitucionalismo moderno,tales como el de soberanía popular,el de división o separación de Poderes y el de limitación normativa de la actuación de las autoridades estatales.

Por tanto,a virtud de la Constitución de 1812,España deja de ser un Estado Absoluto para convertirse en una Monarquía Constitucional;al rey se le despoja del carácter de soberano ungido por la voluntad divina,para considerarlo como mero depositario del poder estatal cuyo titular es el pueblo,reduciendo su potestad gubernativa a las funciones administrativas y diferenciándolo claramente éstas de las legislativas y jurisdiccionales,que se confiaron a las Cortes y a los tribunales.Esta transformación Política repercutió evidentemente en la Colonia,pues la Nueva España le devino una entidad integrante del Nuevo Estado Monárquico Constitucional,regido por los principios fundamentales ya enunciados.

No está en mi ánimo en estudiar exhaustivamente la Constitución española de 1812,mi propósito estriba en no dejar de hacer referencia a dicho ordenamiento constitucional,toda vez que se puso teoricamente en vigor en dos ocasiones durante la postrera década de la colonia neo-española,o sea en los años de 1812 y en 1820,y además en virtud de la repercusión innegable que tuvo en la vida política de la Nueva España precisamente durante el periódo en que la efervescencia por la independencia se tradujo en diversos acontecimientos de sobra conocidos.

A la entrada del Ejército Libertador en México y precisamente el día 28 de Septiembre de 1821,se instala un Gobierno que se denominó LA JUNTA PROVISIONAL GUBERNATIVA con asistencia de Juan O.Donujú y se declaró instalada - bajo la Presidencia de Iturbide;Los 38 miembros que la formaban prestaron juramento al Plán de Iguala y Tratado de Córdoba,y en la noche de ese mismo día volvieron a reunirse para levantar el ACTA DE INDEPENDENCIA DEL IMPERIO MEXICANO,que suscribieron todos los vocales de la Junta.Uno de los primeros actos de la Asamblea fue el nombramiento de un Gobierno,con la denominación de Regencia y que para ese poder fueron designados Don Agustín de Iturbide-como -- Presidente;Don Juan O.Donujú,Don Manuel de la Barcena,Don José Isidro Yañez y Manuel Velazquez de León.

Integrada la Regencia con el Obispo de Puebla Don Antonio Joaquín — Pérez,estableció 4 Ministros para el despacho de los negocios;dividió el país en 5 capitanías generales;concedió ascensos a los jefes más distinguidos del ejército y dió el mando de éste,con el título de Generalísimo y el tratamiento de ALTEZA,a Don Agustín de Iturbide.

La Junta Gubernativa,por su parte hizo publicar el ACTA DE INDEPEN-- DENCIA y la mandó jurar en toda la Nación;expidió la convocatoria para las — elecciones del Primer Congreso,instituyó la orden de Guadalupe y facultó a la Regencia para contratar empréstitos e imponer contribuciones.

Al cesar las funciones de la Junta Provisional Gubernativa--el 24 de febrero de 1822,día de la Instalación solemne del Primer Congreso.Esta nueva-Asamblea declaró que la Nación Mexicana aceptaba las bases del Plán de Iguala y Tratado de Córdoba y entrando en pugna con la Regencia,hizo salir de este - cuerpo al Obispo de Puebla,a Bárcenas y a Manuel Velazquez de León,nombrando-en su lugar,respectivamente,al Conde de Casas de Heras,al General Don Nicolás Bravo y al Dr.Valentín.

Ya hemos dicho que apenas instalado el Primer Congreso surgió entre-este y la Regencia una marcada pugna que cada día fue en aumento;habiéndose - formado ya varios partidos de los cuales uno;que contaba en sus filas a todos los Militares,al Clero y a algunos españoles,se proponía elevar a Iturbide al

Trono;otro partido,por el contrario,formado de antiguos independientes y de - españoles que aspiraban al cumplimiento del Plán de Iguala,se reunían,aunque con distintos objetivos en odio al generalísimo.

En medio de este fermento de intereses y de ambiciones encontradas,- se supo en México que las CORTES DE ESPAÑA el 13 de de febrero de 1822 declararon nulo el Tratado de Córdoba,ajustado entre Iturbide y O.Donujú y tal noticia presentó al Primer Partido la mejor oportunidad de realizar sus propósitos.

El 18 de Mayo de 1822 un movimiento que secundaron los cuerpos de la guarnición y algunos barrios de la Capital proclamaron Emperador a Iturbide.- ante estas circunstancias al día siguiente se reunió el Congreso quien bajo - la presión de la muchudumbre,declaró electo por 67 votos contra 15,EMPERADOR- a Iturbide,con el nombre de AGUSTIN I,quien prestó juramento ante el Congreso el 21 de Mayo de 1822.

Las provincias aprobaron el cambio político,y la Asamblea expidió varios decretos fijando la sucesión al trono,los tratamientos y títulos que deberían tener los miembros de la familia imperial,así como las dotaciones que por su rango les correspondían.El 20 de Julio de 1822,Iturbide y su esposa -- fueron ungidos y coronados solemnemente en la Catedral de México.

Los Diputados enemigos de Iturbide comenzaron a poner dificultades a su gobierno,uniéndose a esta empresa los Republicanos y los Borbonistas;los - primeros con el objeto de alcanzar su ideal político,y los segundos despechados al perder la esperanza de que un príncipe de la familia real de España -- ocupase el trono de México,ante la difícil situación Iturbide decidió luchar contra sus enemigos por lo que el 30 de octubre de 1822,por decreto imperial disolvió el Congreso.

Disuelto el Congreso instala una junta compuesta de dos diputados -- por cada provincia a quien él mismo emperador eligió de entre los miembros del Congreso primero;y con autorización de ésta mandó ocupar los fondos,impuso -- préstamos forzosos y emitió papel moneda.

El 6 de Diciembre de 1822,se sucita la Proclamación de la República encabezada por Antonio López de Santa Ana,quien con Echavarri suscriben el - Plán de Casa Mata,que en sustancia desconocen a Iturbide,pero Iturbide intentando transigir con los Republicanos por lo que el 4 de marzo de 1823 expi-- dió un decreto estableciendo el Congreso que él había disuelto,poniendo en - libertad a los diputados que desde la disolución estaban presos,congreso que difícilmente fue reconocido por las tropas rebeldes,pero el 19 de marzo de - 1823,abdicó ante dicho Congreso,en este sentido el 8 de abril de ese año, -- consideró que no había lugar a discutir la abdicación por haber sido nula la coronación,declarando igualmente nula la sucesión hereditaria, ilegales los- actos realizados desde la proclamación del Imperio.

Por decreto de la misma fecha es insubsistente la forma de gobierno establecida en el Plán de Iguala,el Tratado de Córdoba y el decreto del 24 - de febrero de 1822,quedando la nación en absoluta libertad para constituirse como le acomode,conforme a ello se frustra el Reglamento Político Provisio-- nal del Imperio de febrero de 1823,cuya finalidad era la de consolidad jurídicamente la Monarquía y asegurar la dinastía Uturbidista la sucesión heredi taria en el trono.

Debemos recordar que en el corto lapso que media entre la consuma-- ción de nuestra independencia--27 de septiembre de 1821--y la creación del - Estado Mexicano en la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824,tres son los partidos que se disputan la estructuración de México y su Gobierno.
a).-El Borbónico----b).-El Iturbidista-----c).-El Insurgente.

a).-El Borbónico que pertenecía a la vieja plutocracia española rural y urbana,que consideraba como legítimo e invulnerable Monarca a Fernando VII,que siempre tuvo el propósito o la ilusión de que México volviese al seno de la Monarquía hispánica y por ende se restauraran las instituciones coloniales.

b).-El Iturbidista,integrado por criollos y personajes del alto clero,su intención u objetivo era la de consolidar el Imperio Mexicano,dentro - de cuya estructura institucional dichos grupos conservarían desde luego sus-

fueros y privilegios sin depender de España pero dominado,a su vez a las - grandes masas populares que solo cambiarían de dueño.

c).-El Insurgente a diferencia de los dos anteriores que eran Monar-- quistas,siempre fue republicano y presionó para que México adoptase la consiguiente forma de Gobierno mediante el cual el pueblo obtendría su felicidad,desde los primeros documentos del pensamiento insurgente,descollando entre ellos la Constitución de Apatzingan del 14 de octubre de 1814.

Instalado el Segundo Congreso Constituyente en 7 de noviembre de 1823 se ocupó en formar un proyecto de Constitución Provisional,la que con ese - carácter,se expedió el 3 de febrero de 1824,bajo la denominación de "ACTA - CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION " ,consignándose en ella ciertos principios - federativos que no podían satisfacer a las exigencias de la época.

Emprendió el Congreso Constituyente la tarea de formar una ley definitiva y fundamental,y fue así como expedió,con fecha 4 de octubre de 1824, - la Primera Constitución de los Estados Unidos Mexicanos,basada en los mismos principios del ACTA CONSTITUTIVA; pero adoleció del defecto de prescribir como religión del Estado la Católica,Apostólica,Romana,y que los Estados hiciesen la elección de Presidente de la República.

* * *

C).-EN EL IMPERIO DE MAXIMILIANO.-

La candidatura de Maximiliano para ocupar el trono de la Monarquía -- que se pretendía establecer en nuestro país,bajo el nombre de IMPERIO MEXICANO,se insinuó simultáneamente a la convención tripartita de Londres.

Así JOSE MARIA GUTIERREZ DE ESTRADA,dirigió al Archiduque una carta - del 30 de octubre de 1861,en la que expresaba "Presa de convulsiones intestinas renovadas sin tregua y de guerras civiles desastrosas,a consecuencia de la irreflexiva adopción de un sistema político,México no ha gozado jamás por decirlo así,de un sólo momento de reposo desde el día en que hace 40 --

años,ocupó un lugar entre las naciones independientes.Así,pues,sus poblaciones bendecirán del fondo de su corazón a quienes hayan contribuido a sacar al país del horrible estado de anarquía en que ha caido hace muchos años,y a volver a la vida y a la felicidad. Cuál no sería,pués su júbilo cuando en tan gloriosa empresa vieran aparecer la cooperación de un príncipe,descendiente de una de las más nobles,ilustre y antiguas dinastías de Europa,y quien con el prestigio de su elevada cuna,de su posición y de sus cualidades personales universalmente reconocidas,ayudaría tan poderosamente a la grande obra de la regeneración de México? .

Maximiliano,contestó ésta epístola el 8 de diciembre de 1861,exponiendo su aceptación condicional de la Corona,en cuanto que gobernaría gustosamente a México siempre que estuviese muy cierto de la voluntad y de la cooperación del país y de que una manifestación nacional fuere a atestiguarle de un modo indudable el deseo de la nación de verlo ocupar el trono.

Mientras quedase establecido el imperio,el general Elías Federico Forey comandante en jefe del cuerpo expedicionario frances,emitió con fecha 6 de junio de 1863 un decreto para organizar los poderes públicos que reemplazaran a la intervención en la dirección de los asuntos de México,este decreto cuyas disposiciones principales eran las siguientes:-que se procediese a la integración de una junta superior de Gobierno con 35 ciudadanos mexicanos art.1;que dicha junta nombrase a tres ciudadanos que se encargarían del Poder Ejecutivo art.,6;que la misma junta se asociara a 215 ciudadanos mexicanos sin distinción de rango ni de clase para formar la Asamblea de Notables art.,10;que esta asamblea se ocupase de la forma de Gobierno definitivo de México art.14; que los miembros del Poder Ejecutivo se dividiesen los 6 ministerios art.21; y que el Poder Ejecutivo promulgase como decretos las resoluciones de la Asamblea de notables,teniendo el derecho de veto art.,22.

Forey,obedeciendo la consigna de Morny,ministro de Napoleón III,nombró-

el 18 de junio de 1863,a los miembros de la Junta Superior de Gobierno,entre sus componentes figuró el jurista Don Teodocio Lares,quien fungió como presidente de este cuerpo,así como a las cuatro personas que entrevistaron a Maximiliano para comunicarle su designación como Emperador de México,a saber, -- Francisco Javier Miranda,Ignacio Aguilar y Marocho,Joaquín Velazquez de León y Adrían Woll, a su vez la mencionada Junta designó el 21 de junio de 1863,- los miembros en quienes residiría provisionalmente el Poder Ejecutivo,siendo estos al General Juan N.Almonte,al Arzobispo Pelagio Antonio de Labastida y- Davalos y al General Mariano Salas,con dos suplentes.

Con fecha 29 de junio de 1863 quedó establecida la Asamblea de Notables por el nombramiento respectivo que en su favor de 215 personas hizo la Junta Superior de Gobierno.

Dicha Asamblea,por decreto del 11 de julio del citado año,declaró que - la Nación Mexicana adopta la Forma de Gobierno la Monarquía Moderada Hereditaria,con un príncipe católico,que el soberano tomará el título de Emperador de México;la Corona imperial de México,se ofrece al príncipe Fernando Maximiliano Archiduque de Austria para sí y sus descendientes;y en el caso que por circunstancias imposibles de preever,el Archiduque Fernando Maximiliano no - llegase a tomar posesión del trono que se le ofrece,la Nación Mexicana se remite a la benevolencia de S.M.Napoleón III,Emperador de los Franceses para - que le indique otro príncipe católico.

La aceptación formal y definitiva de éste a la Corona,acto que tuvo lugar el 10 de abril de 1864,en el Castillo de Miramar,fue efecto de engaño doloso de que los monarquistas mexicanos hicieron víctima al Archiduque,exhi-- biéndole actas apócrifas de votación en favor del imperio y de su persona.

El 10 de abril de 1865,exactamente un año después de su aceptación de - la Corona,Maximiliano expidió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano,- como ordenamiento preparatorio de la organización definitiva de la Monarquía.

Bajo la idea del origen divino del Poder real,en el artículo 4 de dicho Estatuto se declaraba que el emperador representa la Soberanía Nacional,ejerciéndola en todos sus ramos,es decir,que en su persona se concentraba las tres funciones del Estado como sucedía en las Monarquías Absolutas.

Conforme al artículo 5 de dicho Estatuto Provisional el Gobierno Centralizado en la persona de Maximiliano,debía ejercerse al través de diversos Ministerios cuyos titulares éste nombraba y removía libremente y cuyos ministerios eran los siguientes:

El Ministerio de la Casa Imperial
El Ministerio de Estado
El Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina
El Ministerio de Gobernación
El Ministerio de Justicia
El Ministerio de Instrucción Pública y Cultos
El Ministerio de Guerra
El Ministerio de Fomento
El Ministerio de Hacienda

El Estatuto careció de vigencia práctica y de validez jurídica,además de que no instituía propiamente un régimen constitucional,sino un sistema de trabajo para un gobierno en el que la Soberanía se depositaba íntegramente en el Emperador.

Cuando Maximiliano al aceptar la Corona de México,el 10 de abril de 1864 manifestó a la comisión que se le ofrecía,entre otras cosas lo siguiente:Acepto el poder constituyente con que ha querido investirme la nación,cuyo órgano sois vosotros,pero sólo lo conservaré el tiempo preciso para crear en México un orden regular y para establecer instituciones sabiamente liberales.Así que como lo anunció en mi discurso del 3 de octubre ,me apresuraré a colocar la Monarquía bajo la autoridad de leyes constitucionales tan luego cese la pacifica

ción del país se haya conseguido completamente.

Ofrecía Maximiliano dos cosas a saber:

a).-Otorgar un régimen constitucional

b).-Establecer instituciones liberales

Al otorgar un régimen constitucional se refería al ejercicio del poder - constituyente que se depositaba en el soberano.

Lo relativo a las instituciones liberales se refería especialmente al -- tratamiento de la cuestión eclesiástica.

La aparición del decreto coincidió con el fin de la Guerra de Secesión,- lo que permitió a los Estados Unidos,presionar a Napoleón III para el retiro de sus tropas.Pero desde antes de que se iniciara su repatriación y de que los liberales empezaran a recibir armamento norteamericano,las guerrillas republica-- nas nunca del todo extinguidos demostraban la inestabilidad del trono.Enemistado con el Clero y el partido Conservador,repudiado por los liberales,cada vez - más distanciado del ejército expedicionario,terminaba sólo y combatido el príncipe que se había sentido llamado a conciliar las voluntades de todos.Fue entonces cuando se entregó al partido conservador,para sucumbir los dos en Querétaro a las 7:00 horas de la mañana del 19 de junio de 1867,en el Cerro de las Campanas,a orillas de Querétaro,y el 15 de julio de 1867,hizo su entrada el Presidente JUAREZ a la ciudad de México.La Constitución y las Leyes de Reforma volvían- triunfantes de dos guerras,durante las cuales el germen de la victoria parecí- haberse extinguido para siempre. (31)

---

(31).-Ignacio Burgoa O.,Derecho Constitucional Mexicano--Editorial Porrúa,tercera edició,1979,pág.49,430 y sgts.
-Felipe Tena Ramírez--Leyes Fundamentales de México-1808-1979-Edit.,Po- - rrúa,decima edición-1981,pág.107 y sgts.
-Julio Zárate--Historia General de México--Edit.La Providencia-1892,pág.- 277 y sgts.

ALGUNAS Y BREVES CONCLUSIONES.

La gran experiencia histórica con certeza mostró que la Monarquía - era una forma de gobierno completamente inadecuada para México,sin embargo - el aniquilamiento del Imperio de Maximiliano fue una confortable lección para propios y extraños,en cuanto a los mexicanos porque reveló que ningún régimen puede establecerse establemente sin el debido respaldo popular mayoritario que nunca pudo ser reemplazado por la fuerza militar;por lo que hace - al punto de vista extranjero se demostró que no se pudo impunemente vulnerar la soberanía de un pueblo,en este caso,el de México.

Los errores de los Monarquistas Mexicanos consistió en considerar - que la Monarquía produciría la erradicación de todos los males y conflictos permanentes que imputaban a la forma de Gobierno Republicano,fuese federal,o Central,sin haber advertido que no son las formas de gobierno fuentes de bienestar o desdicha de un pueblo,sino que es el elemento humano que en cual- - quiera de las formas de gobierno encarne a los órganos del Estado.

La estabilidad y el funcionamiento regular de las instituciones independientemente de la forma gobernativa a que pertenezcan,obedecen a la sinergia entre gobernantes y gobernados,y este factor a su vez supone la POLITIZACION de unos y otros.

A mi entender,la dolorosa situación convulsiva que padeció México y que sirvió de ocación para la proclamación de las ideas monárquicas no se -- debió a la forma republicana de gobierno,sino a la falta de politización de los gobernantes en turno y de las grandes masas de gobernados sumidos en la pobreza y la ignorancia.

La ambición de la presidencia por efecto de frecuentes golpes de -- Estado y de los pronunciamientos militares,no se inspiraba en el designio de servir al pueblo,sino en el propósito de ejercer el Poder Público en beneficio personal y de las clases privilegiadas de una sociedad tan dividida económicamente,como lo es en la actualidad,circunstancia que se ve favorecida - por el apoliticismo del gobierno mexicano.

LA REPUBLICA

Ideas Generales.-El concepto de REPUBLICA,ha sido empleado en la doctrina y legislación con diversas acepciones,inclusive con frecuencia suele identificarse con la idea de ESTADO en la terminología jurídico-político,se habla en efecto de República Mexicana,República Francesa,República Alemana,como sinónimo de Estado Mexicano,frances,aleman,etc.,en los regímenes Federales es común que los términos REPUBLICA Y FEDERACION,se utilicen e indiscriminadamente.

Esta identificación y esa sinonimia son incorrectas en puridad jurídica - pues el concepto de REPUBLICA denota FORMA DE GOBIERNO de un Estado,sin equivaler al Estado mismo como entidad moral.Por otra parte etimológicamente el vocablo REPUBLICA,implica cosa pública (res-pública) como opuesto a la cosa privada (res-privada),connota por consiguiente,todo lo concerniente al interés general, social e nacional en oposición al interés particular o singular.

Dicho de otra manera la cosa pública-res-pública-es el patrimonio económico,moral y cultural de todos los miembros del cuerpo social sin distinción de - clases y que tiene como bases fundamentales el interés de la patria,la igualdad el derecho y la justicia,elementos que con su ideología la Revolución Francesa-caracterizó al sistema republicano en contrariedad con los regímenes monárquicos.

La doctrina moderna del Derecho Constitucional y Político no han logrado-precisar uniformemente el concepto de REPUBLICA,aunque han proclamado que éste-entraña una forma de gobierno que se enfrenta a la MONARQUIA.

Según Kelsen,considera que la forma de gobierno REPUBLICA,es negativo,como equivalente a no Monarquía aduciendo que la distinción entre República y Monarquía radica en el órgano del Estado que produce la legislación y en el,él — elemento en quien reside el poder soberano.Cuando el poder soberano de una comunidad pertenece a un individuo,dícese que el gobierno o la constitución son monárquicos,agregando que cuando el poder pertenece a varios individuos,la forma-de gobierno se llama República,clasificando a la República en Aristocracia y De

mocracia según que el poder soberano pertenezca a una minoría o a una mayoría - del pueblo.El criterio por el cual la Constitución Monárquica se distingue de - la Republicana,y la Aristocrática de la democrática,está en la forma en que regula la creación del orden jurídico.Esencialmente la constitución (en sentido - material) regula solamente la creación de las normas jurídicas generales,determinando a los órganos legislativos así como el procedimiento de la legislación. Si la constitución (en sentido formal) contiene además estipulaciones relativas a los órganos supremos de la Administración y la jurisdicción,ello se debe a -- que estos órganos tambien crean normas jurídicas.

En la tipología jurídico-político,la diferencia entre República y Monar-- quía limitada o Constitucional es sútil por no decir nebuloso,sin embargo,el -- concepto de REPUBLICA,desde que fue utilizado por Maquiavelo,sí expresa la forma gobernativa que se enfrenta a la Monarquía,definiéndose como aquella forma - en que el titular del órgano ejecutivo supremo del Estado es de duración temporal,no vitalicio,y sin derecho a transmitir su encargo por propia selección o - decisión a la persona que lo suceda.

La República como la Monarquía,son formas de gobierno que se fundan en el aspecto orgánico de éste y no en el dinámico,de ahí que no debe confundirse la- forma Republicana con la democrática,pues puede existir una República que so im plique simultánea y necesariamente una democracia,sino por ejemplo,una aristo-- cracia,en cuanto que la designación del titular del órgano ejecutivo máximo del Estado no emane del pueblo ni de sus representantes,sino de una clase social o- de un grupo limitado de ciudadanos,así como en la hipótesis de que en la expresión de la voluntad estatal al través de la legislación no intervengan ni direc ta ni representativamente las mayorías populares.

De lo anterior se infiere que existen dos sub-tipos de República,la democrática y la Aristocrática,al afirmarse que cuando en la República,el pueblo -- tiene el poder soberano,hay democracia y cuando el poder soberano se encuentra- en manos de una parte del pueblo,existe la Aristocracia.

En la República democrática,el origen de la investidura de los titulares de los órganos primarios del Estado es la voluntad popular mayoritaria sin distinción de clase alguna y la cual participa directa o indirectamente en la expresión de la voluntad estatal mediante la creación de normas jurídicas abstractas y generales o leyes.Estas dos especies de participación han conducido a la clasificación de la República democrática en directa y representativa,siendo ésta última,por imperativos de carácter fáctico,la que opera en los Estados modernos y contemporáneos que ha adoptado dichas formas de gobierno,como sucede en México cuya Constitución en su artículo 40,declara que "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa,democrática,federal,compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior;pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Por lo que concierne a la República Aristocrática,no es el pueblo en general de quien deriva la designación de los titulares de los órganos primarios del Estado,ni el que directa o representativamente interviene en la externación de la voluntad estatal,sino determinadas clases o grupos sociales de diferente contextura. (32)

(32).-Nicolás Pérez Serrano-Tratado de Derecho Político--Edit.,Civitas-,Madrid segunda edición-1984,pág.293 y sgts.

-Pablo Lucas Verdú-Curso de Derecho Político Tomo II--Edit.Tecnos-,Madrid segunda edición 1977,pág.328 y sgts.

EVOLUCION DE LA INSTITUCION.-

Respecto a la evolución de ésta Institución comentamos lo siguiente:-

ESPARTA.-

A).-Las instituciones de Esparta o Lacedemonia vagamente conocidas,fueron la obra de un legislador legendario,Licurgo,cuya existencia se sitúa en el siglo IX,antes de Jesucristo,y eran características de una feroz y despiadada aristocracia.Los espartanos descendían de los dorios que conquistaron Laconia habiendo formado originariamente una casta compuesta de guerreros y sus familias que concentraba los derechos políticos,el poder gubernativo y casi la totalidad de la propiedad inmobiliaria en el territorio lacedemonio.En grado inferior a los espartanos,dentro de la población que residía en sus dominios,se encontraban los periecos,que habitaban en la campiña y las ciudades secundarias,y en el ínfimo nivel social los esclavos o ilotas,que pertenecían en propiedad al Estado o a los ciudadanos espartanos en particular.

Con anterioridad a la Constitución establecida por Licurgo,es decir,en la época doria,Esparta era una especie de Monarquía ejercida por dos reyes que compartían y desempeñaban igualitariamente el poder público.Esta dicotomía monárquica fue conservada por el citado legislador,aunque las atribuciones de los reyes se limitaron considerablemente al punto de que el gobierno residía en el senado compuesto por 28 ancianos designados vitaliciamente.Los senadores estaban investidos con facultades casi ilimitadas,constituyendo una verdadera Oligarquía dentro del régimen aristocrático.

Además del senado,en la República de Esparta funcionaba la asamblea pública que se componía de todos los ciudadanos espartanos y de la que estaban excluidos los individuos pertenecientes a las otras dos clases sociales.Dicha asamblea votaba,sin deliberar,todos los asuntos que el senado o los reyes sometían a su decisión;y para vigilar el cumplimiento de la Ley y la conducta de los funcionarios públicos,existían cinco éforos,cuyas atribuciones eran parecidas a las de los censores romanos.

Licurgo,siguiendo las tradiciones de los antiguos dorios se caracterizaron

por la austeridad y rudeza de las costumbres públicas y privadas,dictó diversas medidas legislativas prohibiendo el lujo,las monedas de oro y plata,la cultura intelectual y cualquier hábito que pudiese corromper o prostituir el espíritu guerrero de los espartanos y debilitar el Estado,para fortalecer los lazos de unión y la solidaridad entre ellos,implantó las famosas comidas públicas a las que funcionarios y ciudadanos tenían el ineludible deber de asistir.

Prescribió una educación basada en una disciplina férrea de carácter militar destinada a conservar y fomentar el espíritu bélico de dominación del espartano,y para evitar que éste se contaminara con los vicios de los extranjeros,ordenó su expulsión del territorio de Esparta.

La anterior semblanza que sólo contiene la descripción de los rasgos sobresalientes y fundamentales del régimen republicano de Esparta,revela que éste era aristocrático a ultranza,demostrando que no es ni jurídica ni historicamente posible confundir la democracia con la república,confusión en la que inconsultamente se suele ocurrir.

b).-En Atenas.-esta ciudad,metrópoli de la pequeña península denominada Atica,fue gobernada en sus orígines por una sucesión de reyes cuya existencia pertenece más a la leyenda y a la Mitología que la historia.Se cuenta que el último de ellos se hizo matar en una batalla contra los dorios para dar la victoria a su pueblo y que desde entonces el ateniense creyendo que nadie era digno de ser rey después de semejante hazaña,abolieron la Monarquía sustituyéndola por el Arcontado.Este régimen fue en substancia inicialmente monárquico con distinto nombre,pues el Arconte era el magistrado supremo electo par vitas aunque sin los privilegios que otros reyes tenían.El establecimiento del arcontado unipersonal significó en realidad un triunfo de las familias aristocráticas,pues éstas,de las que dependía la designación de dicho magistrado,reemplazaron el gobierno de díes arcontes nombrados por un periódo de díes años que finalmente se redujo a un año.De esta manera,en Atenas se formó desde el siglo VII anterior a la Era Cristiana,la República Aristocrática regida por nobles o eupatri-

das.

Sin embargo fue Solón quien constituyó jurídicamente dicho régimen político de gobierno.Nombrado arconte y después legislador supremo e investido por la opinión pública con la misión de pacificar Atenas y de conciliar los intereses de los diversos grupos que se disputaban el poder,el célebre estadista expidió una Constitución que implicó un notable progreso hacia el establecimiento de la República democrática ya que mediante un sistema mixto de gobierno que compartían la nobleza y la clase media,atemperó el poder absorbente de la Aristocracia,independientemente de que decretó diferentes medidas en beneficio del pueblo,tales como la abolición de la esclavitud por deudas,la modificación de las crueles leyes penales de su antecesor Dracón y principalmente,la sustitución de la Aristocracia de raza (eupatridismo) por la aristocracia de la fortuna (plutocracia).

Conforme a la constitución de Solón,el Gobierno de Atenas se componía de cuatro cuerpos políticos,que eran:-el arcontado,compuesto de nueve miembros elegibles por un año y a cuyo cargo estaba el poder ejecutivo y las funciones judiciales;el senado,integrado por cuatrocientos miembros tambien designados anualmente,correspondiendo a éste órgano la preparación de las leyes y su discución antes de que se pusiesen en vigor;la asamblea del pueblo,formada únicamente por ciudadanos atenienses a la que incumbía la deliberación de todos los asuntos que el senado le sometía a su consideración,la confirmación o el rechazo de las leyes,y el nombramiento de los magistrados,jefes militares y embajadores;y el Areopago,que era un antiguo tribunal aristocrático y cuyas funciones que fueron conservadas por Solón,consistian en fallar como órgano judicial supremo de la polis los negocios jurídicos que se sometían a su conocimiento,revisar las decisiones del pueblo y ejercer un control sobre los magistrados y ciudadanos.(33)

(33).-Ignacio Burgoa O.,Derecho Constitucional Mexicano--Edit.Porrúa-tercera --edición-1979,pág.,451 y sgts.

c).-ROMA.-Según la leyenda en 510 antes de Jesucristo,los Patricios lograron -- expulsar al último rey,la próxima fase de Roma es la Republicana,de ahí que a - la caida de la Monarquía en el siglo VI antes de Cristo,se instituye en Roma la República Aristocrática cuyo gobierno estaba en manos de los patricios.El rey - fue sustituido por dos magistrados renovables anualmente,llamados cónsules,que- conservaron una parte de las prerrogativas de la realeza.A ella se encomendó el poder ejecutivo y en tiempos de guerra eran los jefes supremos del ejército.

Las luchas entre patricios y plebeyos tuvieron por consecuencia la crea-- ción de un funcionario denominado TRIBUNUS PLEBIS,cuyas principales atribucio-- nes consistían en proteger los derechos e intereses de la clase plebeya mediante el ejercicio del voto suspensivo frente a cualesquiera medidas lesivas que - las autoridades del Estado Romano tomaran.

Los avances hacia la democratización de la República se tradujeron,además en el reemplazamiento de los Comicios por Centurias,en los que los que no fue-- sen patricios o caballeros no podían tener ninguna intervención,por los Comi--- cios por Tribus,en que los sufragios se contaban por cabeza,así como en la práctica de los plebiscitos,al través de los cuales la plebis podría hacerse escu-- char en relación con cualquier asunto que afectara a la res-pública.

Dentro del período republicano,se rompen las antiguas relaciones entre -- las gentes y el senado.Desde entonces,este cuerpo,compuesto de miembros vitalicios,se completa cada cinco años por decisión de los censores,funcionarios nombrados por los comicios por centurias.Al desaparecer la hermética división en-- tre Patricios y Plebeyos,algunos notables plebeyos ascienden a la categoría de senadores de rango inferior,con derecho a votar,pero sin voz.Los Censores so--- lían escoger a los nuevos senadores de entre los ex-funcionarios,de manera que el senado llegó a ser un comité integrado por personas de amplia experiencia -- práctica en la administración pública,un vivo depósito de sabiduría política.

Al lado del senado y de los cónsules,subsistieron los comicios por curias para asuntos administrativos y los comicios por centurias para elecciones y la-

votación de proyectos de ley.Una reforma de 131 antes de Cristo(una lex Papira) establece en tales asambleas el sistema de votación secreta para eliminar-así,por su base,el vicioso sistema de comprar votos,desde entonces quienes daban dinero para que otros votasen en determinado sentido no podían comprobar - si el votante había cumplido su promesa.Ya en tiempos de las XII tablas,encontramos una tercera forma de repartir a los ciudadanos en grupos electorales; - los comicios por tribus,es decir,por divisiones territoriales según el domicilio de cada Paterfamilias.

En 510 antes de Cristo,como ya lo expresé,el rey es sustituido en sus -- funciones religiosas por el Pontifex Maximus,en su función de designar a los - senadores por el censor y en lo demás por dos cónsules nombrados en cada ocación por un solo año.Cada uno podía paralizar la actividad del otro,mediante - su intercessio (Poder Ejecutivo).

Entre las facultades de los Cónsules encontramos las siguientes:
La coertio que es la función policiaca.
La iurisdictio que es la facultad de dirigir la administración de justicia.
El mando militar.
El ius agendi cum populo que es el derecho de hacer proposiciones a los comi-- cios.
El ius agendi cum senatu que es el derecho a pedir la opinión del senado.
Y amplias facultades financieras.

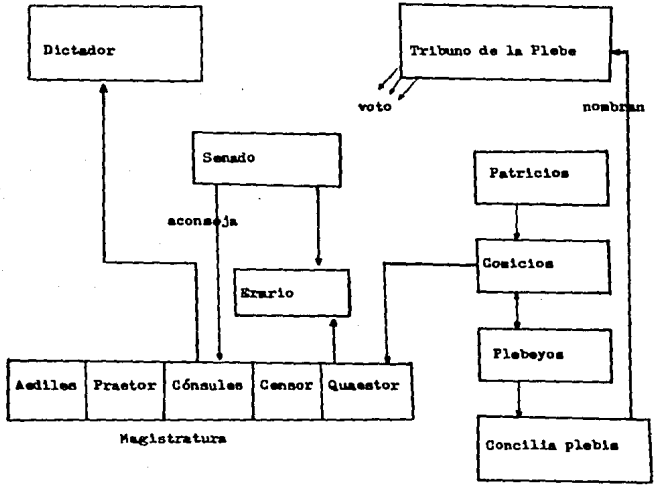
A continuación se muestra un esquema de la República Romana. (34)

---

(34).-Guillermo Margadant --Derecho Romano--Edit.,Esfinge,decima edición-1981 pág.,28 y sgts.

-Ignacio Burgoa O.,--Derecho Constitucional Mexicano--Edit.,Porrúa--tercera edición--pág.,457 y sgts.

LA REPUBLICA ROMANA.



1.-El tribuno militar,creado en 444 antes de Cristo eran jefes de infantería y fueron seleccionados entre plebeyos.

2.-La Censura creada en 443 antes de Cristo,los Censores debían organizar,cada cinco años un censo general de la población romana en aspectos religiosos y fiscales,ejerciendo además una vigilancia moral,determinando quiénes debían entrar en el senado y quiénes debían salir de él,decidían los contratos en lo referente a obras públicas.

3.-La Cuestura,creada en 421 antes de Jesucrito,estos intervenían en la Justicia penal e imponían multas y comienza a administrar las finanzas públicas.

4.-La Pretura,creada en 367 antes de Jesucristo,se encargaban de la administración de la justicia civil.

5.-Los Ediles nombrados desde 366 antes de Cristo,eran los Magistrados responsables del orden en las calles y mercados.

6.-La Dictadura,es una Magistratura extraordinaria para épocas de crisis nacional,cuando estaba en juego la existencia misma de Roma.En la situación de emergencia,pero con duración máxima de seís meses,el dictador tenía un poder ilimitado.

d).-LA EDAD MEDIA.-Las repúblicas que destacan durante este periódo de la historia de la humanidad,caracterizados por las Monarquías absolutas y el feudalismo,son las de Venecia,Génova y Florencia,todas ellas en la península itálica.

1.-Venecia,se formó desde el siglo séptimo por una especie de federación o alianza pactada entre los habitantes de las islas que geográficamente la componen y a cuya cabeza colocaron a un funcionario vitalicio denominado DUCE o conductor,quien de hecho era un príncipe absoluto. Medio siglo después se limitó su autoridad por medio de la intervención de dos tribunos encargados de legalizar sus actos,es decir,de aprobarlos o rechazarlos.Posteriormente se creó un consejo cuyos miembros se llamaban PREGADI,siendo una especie de senado en-

el que se depositó la función legislativa.Para restringir aún más el poder del DUCE,los dos tribunos fueron sustituidos por un Consejo electivo de seis miembros.En resumen,en los comienzos del siglo XIII la dignidad del DUCE se convirtió en una magistratura republicana,ya que este funcionario era designado por doce electores nombrados por los ciudadanos.

Sin embargo dentro del pueblo veneciano se fue formando una especie de Aristocracia que tendió a conquistar el poder de la República,esto a efecto de extender su imperio comercial de Venecia así como de apoderarse de las islas del Adriático y del mar Egeo.Por tanto se suprimió todo vestigio democrático abolíéndose las elecciones por lo que Venecia experimentó un retroceso político en el siglo XIV al reemplazarse la insipiente democracia por una despótica Oligarquía que concentró todas las funciones públicas.

2.-Genova.-Esta República una de las más poderosas de Italia,estaba gobernada al finalizar el siglo XIII por dos capitanes del pueblo y un abad del pueblo,cargos que se disputaban en sangrientos combates (entre familias).A mediados del siglo XIV,los referidos cargos se suprimieron y fueron sustituidos por un DUCE o conductor,que nunca debía reclutarse de la nobleza sino de la alta burguesía formada por navegantes y comerciantes ricos que constituían una verdadera Plutocracia,misma que llegó a convertirse en una nueva aristocracia,la que para adueñarse completamente del poder a principio del siglo XVI la intervención del pueblo en la elección de dicho funcionario,suprime la participación de éste (del pueblo).

En el siglo XVII,ésta República quedó difinitivamente organizada en un régimen aristocrático dentro del que estableció la igualdad entre la antigua y la nueva nobleza.El gobierno se compuso de un DUCE elegible por dos años,de un senado formado por doce miembros y de una Cámara de Procuradores compuesta por ocho individuos tambien elegibles durante dos anualidades.

3.-Florencia.-Una de las peculiaridades gubernativas de esta República consistió en que a mediados del siglo XIII,los comerciantes e industriales intervenían directamente en las funciones públicas ,compuesta de una burguesía.Dentro de este régimen existía una Aristocracia burguesa formada por compañías de Artes mayores como lo eran legistas,banqueros,médicos,negociantes y fabricantes de sedas,con un jefe cada una y de cuyo seno debían proceder únicamente las magistraturas.

Ante semejante ebullición de partidos que se clasificaban indistintamente como guelfos y gibelinos,el gobierno de Florencia nunca pudo ser estable, hasta que la familia de los Médicis,simpatizando con la burguesía baja transformó ésta república en señorío.(35)

Finalmente al concluir la presente semblanza,la república combate con el principio de Soberanía,el origen divino del poder monárquico,el absolutismo real con el postulado de la división de funciones y de la ley como expresión de la voluntad general.Es bien sabido,por otra parte que la idea Republicana se aplicó sistematizadamente como forma de Gobierno en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787,o sea,antes que en Francia.Ya en el pensamiento de los autores de este ordenamiento fuente de inspiración y modelo de las constituciones de los paises latinoamericanos,la república significaba libertad,democracia y seguridad jurídica en donde se advierte la influencia del pensamiento filosófico-político del siglo XVIII,en lo tocante al principio de Soberanía popular.

Los guelfos,eran en Italia,los partidarios del PAPA y los gibelinos los de los emperadores durante la Edad Media y llegaron a significar,respectivamente,grupos democráticos y aristocráticos.

(35).-Ignacio Burgoa O.--Derecho Constitucional Mexicano--Edit.,Porrúa-tercera edición -1979,pág.,459 y sgts.

SUS CARACTERISTICAS.-

Como características de la República se señalan las siguiente:

a).-La república es una forma de gobierno en el que la jefatura del Estado no es vitalicia,sino de renovación periódica,para lo cual se consulta a la voluntad popular.

b).-La república se opone a la Monarquía,pues cuanto hace a esta,el jefe del Estado permanece vitaliciamente en su encargo y lo transmite por muerte o abdicación,mediante sucesión dinástica,al miembro de la familia a quien corresponda según la ley o la costumbre,mientras que en la república debe atenderse para la designación a la aptitud del designado,en el régimen monárquico es la circunstancia fortuita del nacimiento lo que otorga la titularidad de jefe de Estado.

c).-La república es una forma de gobierno genuinamente popular porque directa o indirectamente permite la participación del cuerpo electoral en la constitución,legitimidad y permanencia de sus órganos directivos.

d).-En la república,la sociedad misma permaneciendo soberana,ejerce las funciones supremas por medio de órganos delegados responsables ante ella y designados temporalmente.

e).-Una república es aristocrática cuando es ejercida por un grupo reducido de personas y en su propio beneficio.

f).-La república es unitaria cuando el régimen se manifiesta en una autoridad central que elimina las divisiones políticas autónomas o regionales.

g).-La república es federal cuando concurre un organismo denominado la federación,y entidades federativas o Estados que asumen esferas parciales de competencia y con su propia organización política.

h).-Si se toman en cuenta las facultades del Presidente de la República en relación con los otros poderes,la república es de tipo presidencial,o de tipo parlamentaria.

El régimen presidencial mantiene la división de poderes y los órganos pú-

blicos ejercen sus facultades con independencia y moderada colaboración.

En la República Parlamentaria el Ejecutivo aparece como un órgano moderador,dependiendo de la acción política o gubernamental del Parlamento,que asume la dirección política del Estado.

i).-La República exige como contenido una base democrática.

CONCEPTO ACTUAL DE REPUBLICA

Expuesto quedó implícitamente en páginas anteriores,en realidad y atendiendo tan sólo a motivos externos o formales,apenas sí cabe definir la República más que en un sentido negativo,como el régimen que no es Monarquía(36), al menos cuando quiera darse cabida en el concepto a todas las posibles manifestaciones que histórica y concretamente ha reventido la Institución Republicana.En tal aspecto,si la Monarquía se considera como el Gobierno de uno,la República(o Pleonarquía) supone el Gobierno de varios (dos,pocos o muchos).

De todas suertes,y para llegar a conclusiones de cierta claridad,conviene fijar algunas ideas.

En primer lugar,cuando se habla de República,entran en el concepto lo mismo los tipos democráticos de ella(que son los autéticos) que las manifestaciones aristocráticas (hoy en desuso,pero con notorio interés pretérito).

En segundo lugar,las características esenciales de toda institución Republicana considera en que no haya ninguna persona con derecho propio a actuar como órgano del Estado (37);en que no exista el principio monárquico,es decir presunción de competencia de un órgano privilegiado,sino normación fija y a -

(36).-Nicolás Pérez Serrano--Tratado de Derecho Político--Edit.,Civitas-Madrid segunda edición-1984,pág.,293.
(37).-Misma obra citada,pág.,293 y 294.
-Andrés Serra Rojas--Ciencia Política-Tomo II--Edit.Inst.Mex.Cultura,1971 pág.496 y sgts.

priori de las distintas esferas de poder,y en todo caso,presunción a favor del Parlamento en cuanto representación del pueblo;en que la suprema magistratura del Estado,si existe tenga carácter temporal,no vitalicio;en que su titular no esté rodeado de honores mayestáticos;y en el criterio de elección (o incluso de sorteo,pero nunca de herencia) alcance considerable volumen de aplicaciones,empleándose incluso para nombrar,y a sensu contrario para remover,en ocaciones,al jefe del Estado.

Pero junto a todas estas notas,hay otra de primordial relieve;la República es una forma democrática de gobierno.Lo mismo que la Monarquía entraña un principio no-democrático,porque al menos la suprema magistratura se sustrae al criterio de igualdad y al acceso común de los ciudadanos,la República implica un mínimun democrático.

En conclusión REPUBLICA,es la forma de gobierno de tipo democrático en la que el jefe del Estado es elegido libremente por los ciudadanos con carácter temporal,ejerciendo su cargo en representación del pueblo.La república es considerada como la antitésis de la Monarquía.

CONCEPTO DE DEMOCRACIA Y SU PRINCIPIO FUNDAMENTAL,DEMOCRACIA PURA,REPRESENTATIVA Y MIXTA.

Difícilmente se encontrará palabra ó término menos únivoca que la de Democracia,pues este término,unas veces significa el gobierno del pueblo, por el pueblo,o el régimen en que imperan los dictados de la opinión pública otras veces expresa el imperio del Sufragio Universal;en ocaciones supone la equivalencia vaga de ideales amplios de liberalismo,justicia,socialismo,humanidad,paz,unidad política.Por consiguiente,la idea central de la Democracia es la de igualdad,y se manifiesta con relación al pueblo,a un pueblo,no a la humanidad;de ahí que tenga valor político emitente,a diferencia del principio de libertad,que sirve como elemento jurídico. (38).

La consecuencia de esa igualdad que conceptúa equivalentes a los nacionales,es una fórmula de sufragio universal,y de capacitación común para determinadas funciones,hasta resultar,en términos último,que hay una identidad de dominadores y de dominados,de gobernantes y gobernados,de los que mandan y los que obedecen.En la Democracia,el Poder del Estado,y el del Gobierno por tanto,emanan del pueblo,sin que ninguna presunta superioridad dé título para regir,pues sólo la confianza popular puede conferirlo con legitimidad.En la Democracia hay otra dominación que la ejercida por la mayoría sobre la minoría,y no cabe apelar ni directa ni embozadamente a la violencia en el campo de la lucha política.

En la verdadera Democracia se rechazan derechos privilegiados;la democracia es el Estado libre de todo derecho dogmático a la dominación;es el Estado en que perdura el deber de representar a la comunidad,no a un pretendido derecho a dominarla,como ocurre en ciertos Estados en que se reconocen derechos supranpositivos,fijados dogmáticamente a favor de personas o grupos,tal ocurre en la Monarquía,en la Aristocracia,en el Fascismo,etc.

(38).-Nicolás Pérez Serrano--Tratado de Derecho Político--Edit.Civitas-Madrid-segunda edición-1984,pág.295 y sgts.

Visto hasta lo brevemente expuesto,difícil es encontrar un concepto de la democracia que comprenda su vasto despliegue.Para unos es una forma de Gobierno para otros es un modo de vida social;hay quienes fijan su esencia - en el carácter del electorado;en relación entre el gobierno y el pueblo;en - la ausencia de amplias diferencias económicas entre los ciudadanos;en el rechazo de privilegios basados en la herencia o en la riqueza,la raza o el credo;para nosotros es una forma y procedimiento y medio para obtener el Poder. Pero la democracia ha cambiado su sustancia según el tiempo y lugar,no obstante,pese a las innegables dificultades,es menester establecer siquiera provisionalmente de lo que consideramos como Democracia.

Entendemos por Democracia un régimen político que institucionaliza la participación de todo el pueblo,en la organización y ejercicio del poder político mediante la intercomunicación y diálogo permanente entre gobernantes y gobernados y el resto de los derechos y libertades fundamentales dentro de una estructura socioeconómica.(39)

Por tanto el principio fundamental de la Democracia es la negación de privilegios,la afirmación de que todos los nacionales tienen los mismos - derechos al gobierno,y como consecuencia la implantación de un régimen en -- que se acoja a la voluntad de los más,y se constriña a los menos,su base es la igualdad,el poder del Estado y el del Gobierno emanan del pueblo.

DEMOCRACIA PURA

Suelen distinguirse tres formas de actuación democrática,aunque en realidad y con criterio riguroso,sólo cabe admitir dos,pero en la presente - exposición se mantendrá pues,la división tripartita.

---

(39).-Pablo Lucas Verdú--Curso de Derecho Político-Tomo II--Edit.Tecnos-Madrid-segunda edición-1977,pág.242.

Democracia Pura o Directa es el régimen en que el propio pueblo se gobierna a sí mismo,la democracia pura necesita pues,ineludibles complementos de carácter representativo (40)-:La democracia directa es el modelo de-Gobierno en el cual el pueblo,es decir,la totalidad de aquellos que según - la costumbre o la ley estan considerados como ciudadanos dotados de todos - los derechos,se reunen en Asambleas-la ekklesia de los griegos-o en comités para llevar a cabo la función de tomar la decición política.

El ejemplo más famoso de democracia directa lo constituyen las ciudades- Estado griegas en donde dicha forma política estuvo operando durante un período no menor de dos siglos;su posibilidad de funcionamiento dependió de la existencia de una clase social que tenía tiempo para dedicarse a la - política por poseer una economía no tecnológica basada en la esclavitud.

La democracia directa surgió en el siglo XIII en ciertos cantones- y comunidades de campesinos en Suiza,y fue después sustituida casi totalmente por Instituciones representativas.

Instituciones de denocracia directa fueron los Consejos Abiertos,- de la Edad Media en que los pueblos,o por mejor decir,los vecinos deliberaban y acordaban sobre los asuntos municipales,con participación real y personal.

En realidad no tenemos experiencia actual con el tipo de democra-- cia Directa,todas nuestras democracias son indirectas,es decir,son democracias representativas en las que somos gobernados por delegados,no por nosotros mismos.En cambio en una democracia directa los propios ciudadanos ejercen el poder político.

---

(40).-Nicolás Pérez Serrano--Tratado de Derecho Político--Edit.Civitas-Madrid-segunda edición-1984,-pág. 297.

En la Democracia directa hay una participación continua del pueblo en el ejercicio directo del poder,mientras que en la Democracia indirecta-equivale a un sistema de limitación y control del mismo.

En suma cuando -se trata de vastos territorios,Estados o Naciones-enteras la democracia directa se convierte en una fómula que no puede usar se,pues debido a su participación real y personal sólo es posible en ciertas condiciones y,consecuentemente,que cuando esas condiciones ya no existen,la democracia de tipo representativa es la única posible.Por eso la democracia directa va desapareciendo como Institución que hoy es más reli- - quia venerada del pasado que instrumento eficaz del momento presente.

** DEMOCRACIA REPRESENTATIVA **

Supone un armazón estatal en que hay un número considerable de órganos que asumen las tareas de gobierno,ya no es el pueblo el órgano que - actúa normalmente,sino que por ley de división de trabajo se ha multiplica do las personas físicas que tienen a su cargo tal misión.Desde el Presiden te de la República hasta el último funcionario hay toda una jerarquía de - órganos,cada uno de los cuales se mueve no por título propio,sino para expresar la voluntad colectiva y permitir así la organización y funcionamien to del Estado.En la democracia representativa el pueblo ejerce sus funciones por medio de sus representantes legítimos(41).

Las funciones legislativas y ejecutivas pasan de la masa de súbditos a determinados individuos o grupos.La voluntad de libertad política o-autodeterminación se limita a la designación de órganos especializados.hecha por los súbditos.En el traspaso de funciones y poderes del pueblo a -- ciertos órganos,va siempre disimulado en la ideología democrática por el - principio de la representación;considerando al órgano el representante del pueblo,y que la función del órgano es la voluntad del pueblo.

(41).-Nicolás Pérez Serrano.-TRATADO DE DERECHO POLITICO.-Edit.Civitas-Madrid-1984,2a.edición,pág.298.
-Pablo Lucas Verdú.-CURSO DERECHO POLITICO.-Edit.Tecnos-Madrid-2a.edición,1977,pág.241.

III

DEMOCRACIA MIXTA

Llamase así al sistema que intenta conciliar a la democracia directa y representativa,suele llamarse democracia semidirecta o semirepresentativa;-pero a decir verdad,parece poco exacto hablar de una democracia que es pura - a medias o que sólo es representativa por mitad;siempre que se admiten principios representativos hay representación,quiérase o no;y con ello resulta impropio aludir a semipureza,y más impropio todavía dar por inexistente en su - plenitud una representación que,o existe o no existe,pero en cuya realidad como hecho no caben distinciones ni reservas.

La democracia mixta se construye sobre la base fundamental,normal y-amplia,de una estructura representativa ,como correctivo o complemento de la-cual se introducen las instituciones de la iniciativa popular,el referendum - y la revocación que permiten a los electores presentar un proyecto de ley,oponerse a que prospere una ley votada por el parlamento o poder legislativo o - destituir a un funcionario electivo antes de que agote su mandato.(42)

En todos estos casos,hay votación,aunque no haya elección,porque no-se designan personas,sino que el elector se pronuncia acerca de una determinada propuesta,diciendo en general "Sí" o No,con respecto a la cuestión planteada.En su virtud y como el elector es ya de por sí un representante,resulta - subrayado el sentido representativo.

A manera de conclusión de lo hasta aquí dicho de la democracia,di--riamos que las definiciones son innumerables,pero todas dicen lo mismo:democracia es el gobierno del pueblo,y para el pueblo,etc.,en un sentido amplio-y desde el punto de vista que tratamos podemos resumirla así:-Democracia es-

---

(42).-Nicolás Pérez Serrano--Tratado de Derecho Político--Edit.Civitas-Madrid-segunda edición-1984-pág.298.

un régimen social y político en que se requiere el consentimiento y concurso de los ciudadanos por la misma Constitución.Es decir,es un estado de Instituciones sociales y políticas que consideren al ciudadano,ante todo,como-hombre...dándole a todos posibilidades e iniciativa en la vida pública.Y en donde,por lo mismo,el Estado favorece y cuida el bienestar moral y material de todos.

Esa es la teoría.Claro es que ésta concepción del Estado no es exclusiva de la democracia;debe serlo de todo gobierno.Por lo tanto,democracia no es,como piensan muchos,un sistema de Gobierno.No es un régimen político ni una república.La democracia no está ligada a ninguna política ni es necesariamente un gobierno popular.Puede darse lo mismo en una Monarquía como en un gobierno republicano,o hasta en una dictadura,si ella tiene como - objeto el bien público y social.

Una democracia orgánica es una democracia en la que leyes y convivencia social giran alrededor de un concepto amplio de la naturaleza humana;es el Estado de los derechos de la persona.No como en México,el de los abusos y privilegios de unos cuantos vividores y tiranos,cuyas injusticias igualan y superan a las arbitrariedades de reyezuelos en el despotismo.

CLASIFICACION DE LAS REPUBLICAS

Según Jellinek,propuso que para la clasificación de las Repúblicas-se atendiera a dos motivos fundamentales:-

a).-Por el número de órganos

b).-Por su naturaleza (43).

Por razón del número de órganos,hay Repúblicas que sólo tienen un -órgano directo y primario a saber:-la comunidad misma,cual ocurría con las -democracias puras de Grecia;o bien existen Repúblicas con variedad de órga--nos,como sucedía en Roma,ya antes del Principado (en que había Magistrados,-Senados y Comicios) o después de él (Príncipe y Senado).

Por naturaleza de los órganos,la existencia de Oligocracia (como en los Estados Confederados),o hay soberanía de clase(todas las fórmulas aristo críticas), o se da un régimen democrático,porque la comunidad del pueblo es-el órgano supremo.

Fijándonos en consideración de índole práctica,clasificaremos los -regímenes republicanos atendiendo a un primer motivo:la existencia o no del-jefe del Estado;y subdividiremos el caso teniendo en cuenta,de una parte,la-forma como se lleva a cabo su elección,y de otra estudiando la fisonomía y -relieve de la Suprema Magistratura,sobre todo en el juego de los poderes públicos.

A).-REPUBLICA SIN JEFE DEL ESTADO.-Conforme a la Monarquía no puede concebirse sin un titular de la Suprema Magistratura,la República puede-organizarse sin jefe del Estado,más diríamos:todo régimen en que falte el -Jefe del Estado es por esencia un régimen REPUBLICANO.

---

(43).-G.Jellenek--Teoría General del Estado--Cía.Edit.Continental-1958,2a.--edición ,pág.578.
Nicolás Pérez Serrano--Tratado de Derecho Político--Edit.,Civitas-Madrid-2a.edición,pág.298.

Con cierta razón sostiene Kelsen que la Presidencia de la República tiene algo de Institución Monárquica,y que en una verdadera democracia no se necesita tal magistratura.En efecto,la personificación del Poder Supremo que la Presidencia implica puede traslucir,y más si un protocolo solemne la rodea vestigios de carácter mayestáticos,con todas las consecuencias que ello entraña,especialmente por el riesgo de introducir situaciones de privilegios en una forma de comunidad política cuya naturaleza repudia.

B).-La forma de elegir al Presidente de la República.-En esquema,no hay más que dos procedimientos: elección directa o elección indirecta, ahora bien esta puede ser Parlamentaria o no.

Llamese Elección Indirecta Parlamentaria cuando son las Cámaras reunidas las que designan al Presidente,el procedimiento no puede practicarse,porque vendría a confundirse la Magistratura Presidencial con la elección del Presidente de la misma Cámara,y sobre todo porque el supremo magistrado de la Nación quedaría convertido en criatura del Parlamento que lo eligiera como un servidor del Partido o constelación política a quien debiera el triunfo.

Llamese Elección Directa Plebiscitaria,o popular,la elección del Jefe del Estado Republicano cuando de las urnas sale designado,sin intervención de compromisarios intermedios,el supremo magistrado.Este sistema crea un presidente nacido de la confianza popular y en aptitud,por tanto, para ejercer función vigorosa.

C).-REPUBLICA PRESIDENCIALISTA; REPUBLICA PARLAMENTARIA Y REPUBLICA DIRECTORIAL.

La forma de elección del Presidente repercute,como queda dicho,en la peculiar fisonomía y relieve de la Magistratura Suprema del Estado.Un Presidente que no deba su designación al Parlamento,sino que ostente igual origen democrático y directo que éste,puede moverse con mayor firmeza y con mejor título que un presidente nacido del sufragio de las Cámaras,y supedi-

tado en cierto modo a éstas,por derivar su mandato de fuente menos popular. Sin embargo,lo que determina la presente clasificación es otro motivo:el — juego de los Poderes del Estado en sus recíprocas conexiones,y en este sentido se exponen las siguientes formas.

EL SISTEMA PRESIDENCIALISTA.-responde a un principio de separación radical de los Poderes Legislativo-,Ejecutivo y Judicial,es decir,el Sistema Presidencial respeta el principio de la separación de poderes en el grado que lo hace compatible con su aplicación a la realidad.El principio de - la independencia orgánica se realiza hasta el extremo de que el Presidente-desconoce los controles primarios (concretados en la designación o revocación de los titulares de los órganos) entre el Gobierno y las Cámaras,encontrando su fundamento en controles de naturaleza secundaria(sobre los actos-de los órganos).

Los órganos coordinados en éste sistema son:Presidente,Congreso y-Tribunal Supremo.Los dos primeros son investidos por el Cuerpo Electoral,pero no existen entre ellos controles primarios.Se relacionan a través de controles secundarios(veto presidencial,mensajes presidenciales),escasamente - eficaces.El Tribunal Supremo es designado por el Presidente estando por tanto sometido a un control presidencial primario imperfecto.El Tribunal controla secundariamente al Presidente y al Congreso mediante la declaración - de inconstitucionalidad de actos gubernativos y legislativos.(44)

Los primarios característicos del Presidencialismo se resumen en - los siguientes puntos:-

---

(44).-Nicolás Pérez Serrano--Tratado de Derecho Político--Edit.Civitas-Madrid-2a.edición-1984,pág.298 y sgts.

1.-Igualdad y separación relativa entre el Presidente y la Asamblea,en un plano jurídico,el presidente y las Cámaras procediendo uno y otras de la elección popular,están situados en un plano de igualdad.Por otra parte,en teoría,se respeta la especialización funcional,reservándose al Congreso la actividad legislativa y al Presidente la de Gobierno.No obstante,la preponderancia real de la presidencia,la existencia de una pluralidad de controles secundarios y,sobre todo la intervención de los partidos,atenúan considerablemente los principios de la igualdad e independencia orgánica.

Los órganos,aunque separados,no pueden permanecer aislados.Por un lado el presidente tiene intervención en el ejercicio de la iniciativa legislativa(derecho de veto,de información,de consejo,etc.),a la vez que el Congreso ejerce una acción eficaz sobre el Ejecutivo(votación del presupuesto,intervención en nombramientos y conclusión de tratados,etc.,)existen además las resoluciones inter-orgánicas debidas al juego de los poderes de hecho(grupos de presión y partidos políticos).

2.-El Ejecutivo Monista.-El Sistema Presidencial confunde en un sólo órgano las funciones propias de la Jefatura del Estado y de la Presidencia del Gobierno.Como consecuencia del principio de Separación de Poderes,corresponde al Presidente nombrar y revocar libremente a sus secretarios(En México conforme al artículo 92 Constitucional,que instaura el Refrendo-decisión Constituyente,-releva al Ejecutivo Presidencial de la responsabilidad de sus actos por Decretos,Acuerdos,Ordenes o Reglamentos que al ser firmados para ser obedecidos por el Secretario del ramo correspondiente asume éste la Responsabilidad Política y Administrativa,esto es,que la determinación de un Secretario de consentir en un acto del Jefe de Estado,implica asumir la responsabilidad del mismo,haciendo irresponsable en lo político al responsable del Poder Ejecutivo(45),lo que se confirma con el párrafo tercero del artículo 108 Constitucional y el 110 de la misma ley Suprera).

(45).-Tesis sostenida por el Profr.Lic.,Carlos Díaz de León Fleury.,en Derecho Constitucional,ENEP-ACATLAN-UNAM.

3.-Elección Popular.-El Sistema Presidencial implica la designación del Jefe del Estado por el Cuerpo Electoral,sin intervención de las Cámaras,con lo que se garantiza la coincidencia entre la opción pública y la orientación política defendida por el Presidente,cuyo prestigio desvirtúa de hecho el principio teórico de la igualdad orgánica.El Presidencialismo ha sido definido a este respecto como el Gobierno de un hombre elegido por el pueblo.

4.-El Sistema Presidencial y las Fuerzas Políticas.-El funcionamiento de éste sistema está condicionado por la estructura de los partidos políticos con las siguientes tendencias.-

a).-Sistema de dos partidos,en cuyo caso,si el Jefe del Estado y la mayoría Parlamentaria pertenecen al mismo partido,la división de poderes queda prácticamente anulada por el vínculo impuesto por el programa político del partido.Contrariamente,si el Jefe del Estado pertenece al partido minoritario en el Parlamento,entonces la separación de poderes se acentúa, con el peligro de producirse una parálisis gubernamental.

b).-El Sistema Multipartidista,cuando ninguno de los partidos posee mayoría absoluta,engendra gobiernos de coalición que comprometen el equilibrio constitucional con riesgo de imponerse el gobierno personal del Jefe del Estado.Si uno de los partidos posee mayoría absoluta,se está ante un sistema equiparable al bipartidismo.

c).-El Presidencialismo en régimen de partido único conduce finalmente a la Dictadura de Partido (46)

---

(46).- J.Xifra Heras--Curso de Derecho Constitucional Tomo II,Edit.Casa Bosch-Barcelona-1962,pág.92 y sgts.

EL SISTEMA PARLAMENTARIO

EL PARLAMENTARISMO es un sistema de gobierno que se caracteriza - por el equilibrio y la colaboración entre el Parlamento y el Gobierno.Se trata de una forma de gobierno que posee gran flexibilidad y facultad de adaptación,de ahí que existe una pluralidad de sistemas parlamentarios -- que varían en función de las circunstancias históricas y de las fuerzas - políticas,a pesar de ello,es posible señalar unos cuantos rasgos característicos que definen el Parlamentarismo.

1.-La igualdad del Gobierno y las Asambleas.El Sistema Parlamentario descansa en el principio del equilibrio orgánico entre el Gobierno y las Asambleas.Con el propósito de asegurar esta igualdad jerarquica,evita el riesgo de que el Ejecutivo se convierta en un agente de las Cámaras de elección popular,por medio de las siguientes garantías:elección del Presidente de la República por el pueblo y no por el Parlamento;irresponsabilidad política del Jefe del Estado ante las Asambleas y estructura bicameral que debilita el Poder Legislativo.(47)

2.-División del Ejecutivo.-La estructura dualista de los órganos - del llamado Poder Ejecutivo constituye uno de los rasgos peculiares del - Sistema Parlamentario.Por un lado existe el Jefe del Estado(Presidente de la República o Monarca) políticamente irresponsable,y por otro,el Gabinete,cuyos miembros son designados por aquél teniendo la orientación política de la mayoría Parlamentaria.A los dos órganos de designación popular - (Asambleas y Presidente de la República)se suma el Gabinete u órgano colectivo responsable que goza de la confianza de las Cámaras y cuyos miembros,con la práctica del refrendo ministerial,salvan la responsabilidad - del Jefe del Estado,con esta base,el Sistema Parlamentario se ha definido como aquel que confía la dirección política del país a un Gabinete Ministerial responsable ante la representación nacional.

3.-Colaboración y acción recíproca entre el Gobierno y las Cámaras .-El órgano que protagoniza esta colaboración es el Gabinete, nombrado -

por el jefe del Estado y responsable ante el Parlamento.Frente al primero,el - Gabinete hace valer las aspiraciones de la representación popular,y frente al-segundo,defiende la orientación política que fija.

La colaboración orgánica implica la existencia de medios de acción mu--- tuas entre el Parlamento y el Gobierno.En primer lugar,el ejecutivo,actúa so-- bre las Asambleas a través de la participación de los ministros en las sesio-- nes de las Cámaras y en las tareas legislativas;por medio de su intervención - en el nombramiento de los diputados y muy especialmente mediante el ejercicio-del derecho de disolución del Parlamento.Esta facultad,consistente en la posi-bilidad de destruir colectivamente a todos los miembros que componen la Asam-- blea,constituye una de las piezas fundamentales del Parlamentarismo.

Sin el recurso a la disolución,el Gabinete se encontraría prácticamente-desarmado ante un Parlamento que podría derribarlo con entera libertad.Normal-mente,cuando surge un desacuerdo entre el Parlamento y el Gobierno,éste claudi ca o dimite,pero cuando considera que la orientación política que defiende res ponde a los deseos e intereses de la nación,aun siendo rechazadas por las Cáma ras,entonces puede el Gobierno pedir al jefe del Estado la disolución de la -- Asamblea.Ante esta hipótesis,corresponde al cuerpo electoral resolver las dife rencias entre el Parlamento y el Gobierno,por lo que el derecho de disolución-es una institución típicamente democrática al servicio del principio parlamen-tario de la confianza popular del Gabinete.Esta confianza se presume mientras-la mayoría parlamentaria ofresca la suya,pero es preciso buscarla en las urnas cuando esta la retira.

Los medios de acción de las Cámaras sobre el gobierno son fundamental-- mente las siguientes:-la intervención en las funciones del ejecutivo (a tra-- vés de interpelaciones,preguntas,comisiones de encuestas,etc.),su influencia - en la designación de los miembros del gabinete y,especialmente,la responsabili dad de los ministros ante el Parlamento.Constituye esta responsabilidad la con trapartida del derecho de disolución,y es consecuencia de la confianza que las

Cámaras deben prestar al Gobierno.(48).

REPUBLICA DIRECTORIAL

Como prototipo de República Directorial se presenta el de Suiza,en que el Poder Ejecutivo corresponde al Colegio constituido por los Ministros.-La característica del sistema consiste en que estos acuden a las Cámaras,pero no son responsables ante ellas,y un hipotético voto de censura no acarrea su dimisión.Nombrados por un cierto plazo,representando tendencias políticas, y sin la pasión que domina en el régimen Parlamentario,los Ministros en Suiza han sido comparados con el Consejo de Administración de una compañía anónima, más relevantes por sus servicios y pericia que por otras consideraciones,y so metidos a los dictados de la junta general.

El régimen político Suizo en la actualidad,el punto central lo ocupa la Asamblea Federal que es el detentador del Poder Supremo de la Confederación,está constituido por dos Cámaras,la Cámara Baja llamada CONSEJO NACIONAL y la Camara Alta,llamada CONSEJO DE LOS ESTADOS,ésta última es un órgano Federal.Por otra el Gobierno Federal llamado CONSEJO FEDERAL,está constituido por un grupo de siete hombres que,como la Cámara Baja del Parlamento,está elegido por un periódo de cuatro años.

La elección tiene lugar a través de ambas Cámaras del Parlamento,que juntos constituyen la Asamblea Federal.El gobierno Suizo es,pues,un órgano colectivo,un directorio,por lo cual el tipo de Gobierno será tambien designado como gobierno directorial.

---

(47).-Jorge Xifra Heras--Curso de Derecho Constitucional Tomo II,--Edit.Casa-Bosch-Barcelona-1962,pág.86.

(48).-Nicolas Pérez Serrano--Tratado de Derecho Político--Edit.Civitas-Madrid 2a.edición,1984,pág.302 y sgts.
Jorge Xifra Heras--Curso de Derecho Constitucional Tomo II,--Edit.Casa-Bosch-Barcelona-1962,pág.85 y sgts.

Se señalan a continuación las funciones más importantes de las Cámaras.

a).-La Asamblea Federal.-Sin perjuicio de los derechos del pueblo y de los Cantones,la autoridad suprema de la Federación,se ejerce por la Asamblea Federal,que se compone de dos secciones o Consejos:El Consejo Nacional-y el Consejo de los Estados;El Consejo Nacional,representa a la totalidad del pueblo Suizo,y se compone de Diputados elegidos por sufragio universal a razón de uno por cada 22,000 habitantes o fracción superior a 11,000 (cada cantón o medio cantón debe tener como mínimo un Diputado).

El Consejo de los Estados,representa a los Cantones y se compone de 44 Diputados (dos por Cantón y uno por cada medio Cantón),cuyo mandato se fija por los Cantones que los elige (de uno a cuatro años).Las Cámaras celebran por norma general,cuatro sesiones al año,y en principio deliberan separadamente,salvo para elegir autoridades federales,en el caso de resolver conflictos de competencias entre las autoridades federales,ambas Cámaras poseen análogas atribuciones.

La Asamblea Nacional no solo constituye el Organo Supremo de la -- Confederación,sino que sus Cámaras deliberan sobre todas las materias que la Constitución coloca bajo el Poder de la Confederación y que no se atribuyan-a otra autoridad federal.

Veamos las principales atribuciones de las Asambleas.(49)

1.-En el orden normativo le corresponde legislar sobre cualquier materia no reservada a los Cantones o al Cuerpo Electoral.La Asamblea Nacional comparte con el pueblo la facultad de reformar la Constitución.

---

(49).-Jorge Xifra Heras--Curso de Derecho Constitucional Tomo II--Edit.Casa-Bosch-Barcelona-1962,pág.383.

2._ En el orden Ejecutivo,la Asamblea dirige la política de la Federación,posee facultades decisorias en relación con la política exterior;nombra a las restantes autoridades federales(Consejo Federal,Tribunal Federal, - Canciller Federal General,General Jefe del Ejército,etc.,);adopta las medidas pertinentes relativas a la seguridad interior;ejerce el control de la administración,de la Justicia y de la actividad de los cantones (con derecho de intervención);vota el presupuesto,autoriza empréstitos y aprueba las cuentas; - etc.

3.-En el ánbito judicial,nombra a los miembros del Tribunal Federal, conoce de indultos y decide en última instancia determinados litigios (reclamaciones contra las decisiones del Consejo Federal).

b).-El Consejo Federal.-La autoridad directiva y ejecutiva de la Federación es ejercida por un Consejo Federal compuesto de siete miembros elegidos cada cuatro años por la Asamblea Federal,renovándose íntegramente después de cada elección del Consejo Nacional(de ahí la homogeneidad política entre - la Asamblea y el Consejo Federal y la subordinación de éste a aquélla.(50)

Entre los miembros del Consejo Federal,hay uno que lo preside y que-es,al mismo tiempo,presidente de la federación,lo elige la Asamblea para un - año,sin que sea reelegible.En las mismas condiciones se elige el vicipresidente.El Presidente no posee más que una superioridad temporal y honorífica,aunque dirige los debates del Consejo,carece,en principio,de poderes de decisión especiales,con la excepción de resolver los asuntos urgentes que habrán de -- ser ratificados por el Consejo y de decidir en cuestiones de importancia secundaria,además ejerce la función representativa de la Federación,en el interior y en el exterior.(51)

(50).-Jorge Xifra Heras--Curso de Derecho Constitucional Tomo II,--Edit.Casa-Bosch,-Barcelona-1962,pág.383.
(51).-Misma obra citada.
M.Duverger-Inst.Políticas y Der.Const.,Edit.Ariel-Barcelona,3a.Reimp. - 1954,pág.267 y sgts.

EL REPUBLICANISMO EN MEXICO Y SU EVOLUCION

A Miguel Hidalgo le sucede en la dirección del movimiento insurgente,Don Ignacio López Rayón,quien en agosto de 1811,instaló en Zitacuaro la - Suprema Junta Nacional Americana,encargada de gobernar a la Nueva España,en-nombre y en ausencia de Fernando VII,a imitación de las Juntas que se habían formado en la Península.

Además del órgano de Gobierno,Rayón se preocupó por formar una Constitución,la cual elaboró con el título de ELEMENTOS CONSTITUCIONALES,tiempo-después,en el mes de Marzo de 1813,Rayón censuró su propio proyecto y le manifestó a Don José María Morelos y Pavón que no podía convenir en que se publicara la Constitución.Sin embargo,el proyecto de Rayón tuvo influencia en-las ideas de Morelos que sirvió para la expedición de una Ley Fundamental.

Las desavenencias entre los vocales de la Junta de Zitacuaro y los-éxitos militares de Morelos,desplazaron hacia éste último la dirección del - movimiento insurgente.Don José María Morelos y Pavón convocó a un Congreso - instalado en Chilpancingo el 14 de Septiembre de 1813 e integrado por 6 diputados que él propio Morelos designó.En la Sesión inaugural se dió lectura a-los 23 puntos,que con el nombre de SENTIMIENTOS DE LA NACION preparó Morelos para una futura Constitución.

Los azares de la guerra obligaron al Congreso a emigrar de pueblo - en pueblo.Durante el curso de varios meses de labores errantes,amagada por - las tropas del Virrey,la Asamblea cuya integración hubo de modificarse en -- parte,preparó la Constitución que fue sancionada en Apatzingan el 22 de octubre de 1814 con el título de DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA - AMERICA MEXICANA,documento cuya finalidad era la de dar una base política -- jurídica para la independencia de México con los siguientes puntos fundamentales.-

1.-Dispone que México es Libre e independiente para siempre jamás del - trono español.

2.-Establece el principio de Soberanía Popular.

3.-Establece la forma de Gobierno Republicano

4.-Establece la División de Poderes.

5.-Crea un Poder Legislativo integrado por representantes del pueblo.

6.-Preveé la expedición de leyes que modere la miseria y la opulencia.

De la conspiración de la Profesa se desprende realizar una alianza con Guerrero para la consumación de la independencia de México,respecto de España y el 24 de Febrero de 1821 en que se promulga el Plán de Iguala con el Pacto de las TRES GARANTIAS.-a).-religión;b).-Libertad y c).-Unión;este Plán se forma de insurgentes e Iturbidistas o Conservadores con la finalidad de obtener la independencia de México respecto de España,implantado y - derrotado el Imperio Mexicano bajo la Forma de Monarquía encabezado por -- Iturbide,se llega a un Segundo Congreso Constituyente y el 31 de enero de - 1824 fue aprobado un documento con el nombre de ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION MEXICANA,la cual era una Constitución provisional con características fundamentales de una Constitución,misma que regiría mientras se dictase la Nueva Constitución;dicho documento contenía las siguientes decisiones políticas:

1.-Forma de Gobierno de República Representativa Popular.

2.-Adopta la forma de Estado Federal.

3.-Establece la División de Poderes.

4.-Se prohiben Tribunales Especiales.

5.-Se regulan los Derechos Individuales a través de leyes sabias y justas.

El 4 de octubre de 1824,como ya se expresó,se promulga la Constitución Federal con decisiones Políticas fundamentales:

1.-Declara que México es una República Representativa Popular y Federal. -
2.-Establece el principio de División de Poderes,asignando el Legislativo a-
dos Cámaras,una a Diputados y otra a Senadores;el Ejecutivo recaía en el-
Presidente de la República;crea el cargo de Vicepresidente y en cuanto al Poder Judicial se deposita en la Suprema Corte,Tribunales de Distrito y Jueces de Distrito;los derechos individuales se hallan dispersos en varios preceptos.

El 30 de diciembre de 1836,Los Conservadores llegan al Poder,se expide un documento denominado LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES,con las si- -- guientes disposiciones fundamentales:-

1.-Adopta la Forma de Estado Unitario Centralista.
2.-Mantiene la Forma de Gobierno Republicana Representativa y Popular.
3.-Mantiene la División de Poderes.
4.-Integra en cambio un cuarto poder Supremo Conservador,integrado por 5 -- miembros el cual podía destituir al Presidente de la República,toda vez que- era un órgano político de la conservación de la Constitución,podía anular -- cualquiera de los actos de los otros poderes,siempre a petición de algún -- Poder.
5.-Establece un periódo presidencial de 8 años,establece la Vicepresidencia.
6.-Los Derechos Individuales se colocan en un capítulo especial,únicamente a los mexicanos que profecen la Religión Católica.

En junio 12 de 1843,se dicta un nuevo documento Constitucional que deja- sin efecto a la Constitución de 1836,denominado BASES DE LA ORGANIZACION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA,con decisiones políticas fundamentales:-

1.-Mantiene la Forma de Gobierno de República Representativa y Popular.
2.-Mantiene el Estado Unitario o Centralista.
3.-En cuanto a la División de Poderes,elimina el Supremo Poder Conservador,- pero no instituye ningún otro medio para conservar la Constitución,el Poder Legislativo queda integrado por una Cámara,el Poder Ejecutivo es concedido al Presidente de la República,reduce el periódo presidencial a 5 - años.
4.-Los Derechos Individuales son reconocidos para todos los nacionales y extranjeros.

Pero debido a las amenazas de intervención extranjera,el 18 de mayo de 1847,se expide otro documento llamado ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMA,con decisiones políticas fundamentales:-

1.-Reestablece la República Federal conforme a las bases contenidas en la Constitución de 1824.
2.-Suprime la Vicepresidencia.
3.-Se establece el Sistema Judicial para la conservación de la Constitución mediante el Juicio de Amparo.

El 5 de febrero de 1857,fue jurada la Constitución,primero por el Congreso integrado en esos momentos por más de 90 representantes,después por el Presidente COMONFORT. El 17 del mismo mes la Asamblea Constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo de 1857,se promulgó la Constitución,con sus decisiones políticas fundamentales:

1.-Mantiene el Gobierno Federal.
2.-Mantiene la Forma de Gobierno de República Representativa y Popular.
3.-Establece el Sufragio Universal,pero en sistema de elección indirecta para los titulares de los tres poderes.
4.-Mantiene la División de Poderes,la Legislatura estaba integrada por una Cámara llamado Congreso de la Unión,integrado únicamente por Diputados.
5.-El Poder Ejecutivo depositado en el Presidente de la República,no hay vicepresidente,en caso de ausencia total o parcial lo sustituía el Presidente de la Suprema Corte de Justicia. (52)

Finalmente la Forma de Gobierno de República Representativa,actualmente en nuestros días lo contempla el artículo 40 que textualmente dice.- Art.,40.-Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa,democrática,federal,compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior;pero unidos en una federación establecida según los principios de ésta Ley fundamental.Pero nótese que el artículo 39 constitucional con el mencionado se encuentran en muy estrecha relación al referir el 39 y que textualmente dice.-

Art.,39.-La Soberanía Nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.- Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.El - pueblo tiene,en todo tiempo,el inalienable derecho de alterar o modificar la — forma de su gobierno.

Si la Soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo,conviene - elucidar como punto primero,bajo qué significado se ha empleado los términos — "esencial y originariamente ",para luego pasar a desentrañar el contenido del - vocablo soberanía.Lo esencial es lo natural de una cosa;lo originario,lo que — tiene su origen en un sitio determinado y desde un principio.

Por ende,decir que la soberanía reside esencial y originariamente en el- pueblo,equivale a manifestar que le pertenece de modo espontáneo y natural des de un principio.Es decir,es reconocer que le pertenece como algo que por ser - de su esencia misma no se otorga ni se puede otorgar.

Si la doctrina hace titular de la soberanía al pueblo,quien la hace en-- carnar positivamente en el documento "CONSTITUCION",de esta manera el Estado- actúa dentro de los cauces que le señala la Constitución,y por tanto,ni éste - es soberano,ni mucho menos lo son las personas físicas que lo representan,de - este principio está la facultad del pueblo para alterar o modificar la forma - de su gobierno.Es evidente que el pueblo que se autodeterminó en ejercicio ori ginario de su soberania,tiene la facultad,en ejercicio de ella misma de modifi car su creación original.

Pero cabe preguntarse hasta dónde llega esa facultad por implicar reformas sustanciales a la Constitución y al respecto se comenta lo siguiente:-

Según que la alteración provenga del Constituyente Permanente o del pueblo mismo.En el primer caso remitimos a las consideraciones que el artícu 135- que en síntesis son las siguientes:Si la constitución está para crear un orden jurídico adecuado al momento y al pueblo,será lícita toda reforma que se ajuste a este principio por transcendente que se las suponga;y en el segundo caso, imposible de darse dentro de cauces legales en un régimen representativo como- el nuestro,si el pueblo,por medios extralegales y haciendo uso de la violencia

modifica la forma de Gobierno,será válida la modificación si el mismo pueblo - la ratifica,posteriormente,representándola y sujetándose a ella.Y es que si - desde el punto de vista jurídico no podemos hablar de un derecho a la revolu-- ción por ser un hecho fáctico,sí podemos,en cambio,referirnos al derecho de la Revolución.

Por otra parte,la propia constitución no establece procedimiento alguno para alterar o modificar la forma de su Gobierno,y si no lo hay entonces debe reformarse los artículos mencionados.

---

(52).-Ignacio Burgoa O.--Derecho Constitucional Mexicano--Edit.,Porrúa,tercera edición-1979,pág.,71 y sgts,463 y sgts.
-Felipe Tena Ramirez --Leyes Fundamentales de México.--Edit.Porrúa,decima edición,1981,pág.28 y sgts.
-Julio Zarate--Historia General de México.--Edit.La Providencia,1892,- pág.298 y sgts.
-Miguel Lanz Duret--Derecho Constitucional Mexicano--Edit.C.E.C.S.A, - novena edición-1984,pág.42 y sgts.

Bibliografía___Capítulo Primero.

1.-CURSO DE DERECHO POLITICO Volúmen II Autor.-Pablo Lucas Verdú — Editorial Tecnos-Madrid,2a. - edición 1977

2.-Historia de las Ideas Políticas Autor.-Jean Touchard — Editorial Tecnos-Madrid,-Primera reimpresión 1985.

3.-Tratado de Derecho Político Autor.-Nicolás Pérez Serrano — Editorial Civitas-Madrid,2a.-edición 1984.

4.-Las Monarquías Europeas en el - Horizonte Español — Editorial Tecnos-Madrid,Edición 1966

5.-Derecho Constitucional Autor.-Paolo Biscaretti Di Ruffia — Editorial Tecnos-Madrid,2a. - edición 1982.

6.-El Estado Unitario,El Estado Federal y el Estado Regional Autor.-Juan Ferrando Badía — Editorial Tecnos-Madrid,Primera edición 1978.

7.-Teoría General del Estado Autor.-Dr.Hans Kelsen — Editorial Editora Nacional -- México,15a.edición 1983.

8.-Soberanía y Potestad Autor.-Aurora Arnaíz Amigo — Editorial Miguel Angel Porrúa México,2a.edición 1981

9.-La Constitución Mexicana de 1917 Autor.-Jorge Carpizo — Editorial Porrúa-México,UNAM-Inst.de Investigaciones Jurídicas-6a.edición 1983

10.-Ciencia Política-Tomo I Autor.-Andrés Serra Rojas — Editorial Instituto Mexicano-de Cultura-edición 1971

11.-Derecho Romano Autor.-Guillermo Flores Margadant — Editorial Esfinge-México 10a. edición 1981

12.-Tratado Elemental de Derecho Romano Autor.-Eugene Petit — Editorial Epoca-México,9a. -- edición 1979

13.-Esbozo de Historia Universal
Autor.-Juan Brom
Editorial Grijalbo-México,10a.-edición 1976

14.-El Gobierno en Acción.-La formación del Régimen Presidencial - de la Administración Pública
Autor.-Ricardo Uvalle Berrones
Editorial Fondo de Cultura Económica-México,primera edición - 1984

15.-Teoría de la Constitución
Autor.-Carl Schmitt
Editora Nacional-México,edición 1981

16.-Derecho Constitucional Mexicano
Autor.-Ignacio Burgoa Orihuela
Editorial Porrúa-México,3a.edición 1979

17.-La Monarquía y los Monarquistas Mexicanos
Autor.-Francisco Arellano Belloc
Revista Sucursal 32-México 1962

18.-Aspectos de la Democracia
Autor.-Giovanni Sartori
Editorial Limusa Wiley-México - Primera edición 1965

19.-El Contrato Social ó Principios de Derecho Político
Autor.- J.J.Rousseau
Editora Nacional,edición 1979

20.-La Demagogia
Autor.-Nestor P.Sagues
Cárdenas Editor y Distribuidor Primera edición 1979

21.-Curso de Derecho Constitucional Tomo II
Autor.-Jorge Xifra Heras
Editorial Casa Bosch-Barcelona 1962

22.-Instituciones Políticas y Derecho Constitucional
Autor.-Maurice Duverger
Editorial Ariel-Barcelona-3a.-Reimpresión 1984

23.-Síntesis Historia Universal
Autor.-Ciro E.Blackaller
Editorial Herrero,17a.edición-1973

24.-Leyes Fundamentales de México
Autor.-Felipe Tena Ramirez
Editorial Porrúa-10a.edición - 1981

CAPITULO SEGUNDO

EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO Y SU CRISIS DEMOCRATICA

Capítulo Segundo

EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO Y SU CRISIS DEMOCRATICA:

SUMARIO:-1.-Ideas generales.-2.-Referencia histórica general.-3.-El Poder Legislativo hasta la Constitución de 1917.-4.-El Congreso de la UNION.-a).-Breves consideraciones.-5.-Facultades del Congreso.-6.-La Cámara de Diputados.--a).-La representación mayoritaria y proporcional.-7.-El Senado.-a).-Su composición y facultades exclusivas.-8.-Las fuerzas del Congreso.-9.-Las rivalidades entre el Poder Legislativo y Ejecutivo. Bibliografía.

EL PODER LEGISLATIVO Y SU CRISIS DEMOCRATICA

1.-IDEAS GENERALES.-Si el Poder Público equivale a actividades de imperio del Estado,y si una de las funciones en que se desarrolla es la Legislativa,-ésta consiste por ende,en la elaboración de leyes.La ley es un acto de imperio del Estado que tiene como elementos substanciales la abstracción,la imperatividad y la generalidad y por virtud de los cuales las normas jurídicas no contraen su fuerza reguladora a casos concretos,personales o particulares numericamente limitados,presentes o pretéritos,sino que la extienden a todos --aquellos,sin demarcación de número que encuadren o puedan encuadrarse dentro-de los supuestos que prevean.

De acuerdo con estas ideas,todo acto de autoridad que establezca --normas jurídicas con la tónica señalada,será siempre una ley en su contextura intrínseca o material,aunque no provenga del órgano en quien se deposite predominantemente la función Legislativa.

En puntual congruencia lógica se afirma,por lo contrario,que no todo acto que emane de dicho órgano sea una ley,si sus notas esenciales no son laabstracción,la impersonalidad y la generalidad,sino la concreción,la personalidad y la particularidad que caracteriza a los actos administrativos y jurisdiccionales.

Atendiendo a los elementos materiales de la Ley,esta no solo es aquella -que expide el órgano investido preponderantemente con la facultad legislativa como el Congreso de la Unión,sino que su misma naturaleza la tienen los actos emanados de otras autoridades del Estado,siempre que ostenten los atributos -de abstracción,generalidad e impersonalidad.Esto acontece con los llamados reglamentos heterónomos y autonómos que elaboran el Presidente de la República-(según el artículo 89 fracción I,de la Constitución) o los Gobernadores de --las entidades federativas,pues aunque desde el punto formal sean actos administrativos por provenir de órganos de ésta índole,en cuanto a su materiali--

dad intrínseca contiene normas jurídicas que presentan los aludidos caracteres. Hemos dicho que el Poder Público estatal es indivisible y como el poder Legislativo es uno en los que se traduce,éste tambien tiene dicha calidad.No existe en consecuencia varios poderes legislativos,sino uno solo.

La principal función del Poder Legislativo estriba en dar la Ley.La Constitución le indica,en lo fundamental,el procedimiento que hay que seguir,las diversas hipótesis que se pueden presentar en el proceso de creación de la ley.

Cuando el Poder Legislativo y Ejecutivo se hayan reunidos en un mismo individuo o cuerpo de magistrados,no hay libertad;porque puede existir el peligro que el mismo Monarca o Senado formen leyes para ejecutarlas tiránicamente o bien sin control .Tampoco hay libertad,si el Poder Judicial no está separado del Ejecutivo y Legislativo,por tanto el Poder Legislativo es el Poder de hacer,de interpretar y de derogar las leyes.El Poder Ejecutivo,es el que se encarga de que las leyes sean debidamente ejecutadas.El Poder Judicial,es el Poder que interpreta y aplica la ley en el caso particular de una controversia o de un asunto en que se trate de hacer declaraciones de derecho.

Para cada uno de los Poderes obra sólo dentro de su esfera de acción y tiene esto por objeto poner en freno al abuso de autoridad y a las arbitrariedades de los funcionarios,pues la historia de los pueblos nos demuestra que donde no ha existido esa triple manifestación de la soberanía,los gobernantes caen facilmente en el despotismo y se engendra desde luego la tiranía.

Si en nuestro sistema político el Legislativo traspasa sus limitaciones,el judicial hará ineficas la Ley,en su acción sobre los individuos;si el presidente abusa de su autoridad,el Legislativo lo mantendrá en su esfera por medio de la responsabilidad,o el Judicial anulará sus actos por medio del Amparo;y el Judicial,a su vez,hallará el correctivo de su mala administración en la ley que puede reglamentar sus facultades.

2.-Referencia histórica general.En cuanto al ejercicio del Poder Legislativo entendido como función pública,es decir,como actividad que se manifiesta en elaborar leyes o normas jurídicas generales,abstractas e impersonales,la -- historia nos revela que por lo común,siempre ha existido una especie de fenómenos de colaboración entre los diferentes órganos en aquellos pueblos que en -- determinadas épocas de su vida política no estuvieron sometidos a una voluntad unipersonal o autocrática,pues dicho poder no solía depositarse en un sólo individuo,sino en diversas entidades o funcionarios que concurrían en la elaboración legislativa.Para corroborar las aserciones anteriores cabe recordar la -- historia política de ATENAS.

En la democracia ateniense,que alcanzó su grado máximo de florecimiento - durante el gobierno de Pericles,la autoridad soberana era la asamblea popular, o ecclesia integrada únicamente por los ciudadanos,es decir,por los hijos de - padre y madre ateniense.A dicha asamblea correspondía la elaboracion de leyes, o sea,la función o poder legislativo,habiendo existido la costumbre de que cada ley llevara el nombre de su proponente quien durante un año contraía la responsabilidad de sus consecuencias.Para moderar la actividad legislativa de la-ecclesia,evitando los peligros de la improvisación y la demagogia en que suelen incidir los cuerpos colegiados numerosos,se creó en Atenas durante el siglo V a.c.un respetable organismo llamado SENADO o la BULE que compartía con - la Asamblea el poder respectivo.

Es curioso advertir,por otra parte,que el poder legislativo se ejercía inversamente en Esparta,donde el Senado compuesto de 28 gerontes vitalicios(ciudadanos cuya edad mínima era de 68 años),proponía y discutía en unión de los - dos reyes (magistrados supremos que se suponía descendían de Zeus),todas las - leyes del país,que la asamblea de espartanos podía aceptar o rechazar a su antojo.

En Roma,el depósito y ejercicio del Poder Legislativo estuvo confiado a - diferentes órganos durante las diversas etapas de su historia politica.En la - Monarquía las autoridades del Estado estaban constituidas por el rey,los comi-

cios y el senado.Los Comicios que se formaban por curias hasta el Gobierno de Servio Tulio y posteriormente por Centurias,eran las asambleas políticas que desempeñaban la función legislativa con la concurrencia del rey y del Senado.- Así,al rey correspondía la proposición o iniciativa de leyes,a los comicios -- su aprobación y al senado su ratificación.

Durante la República el rey fue sustituido por dos funcionarios con fa--- cultades coextensas llamados Cónsules,subsistiendo los Comicios y el Senado.A- los comicios por Centurías incumbía el Poder Legislativo,ya que el senado no-- estaba investido con la potestad correspondiente.Debe destacarse que en la --- época republicana la existencia de un funcionario dotado de facultades vetato- rias denominado "Tribunus Plebis", y que tenía la atribución de suspender la- vigencia de las leyes cuando afectara los intereses y derechos de la plebe me- diante la "intercessio",que era un acto intrinsecamente legislativo.

Al terminar la República sucede la etapa del principado o diarquía en --- que el poder supremo del Estado Romano se comparte entre el emperador y el se- nado,el cual asumió la función legislativa.Aunque subsistieron los comicios -- su papel como órgano de autoridad se redujo considerablemente,pues sólo se --- reunían para aclamar al emperador. El senado ejercía el poder legislativo al- través de leyes que se denominaban "Senatus-Consultus",expedidos generalmente- a moción del emperador cuya intervención en la elaboración normativa se cono- ce con el nombre de "oratio principiis",o sea el discurso que pronunciaba an- te dicho cuerpo para apoyar su proyecto o proposición legal.

No obstante la importancia jurídico-político que en la época de la diar- quía tenía el Senado,el servilismo de sus miembros abrió un cauce consuetudi- nario para que el Poder Legislativo se fuese paulatinamente desplazando hacia- el emperador,quien por propia autoridad fue convirtiendo la "oratio principiis en verdaderas leyes con la tolerancia e indeferencia de los Senadores.Este uso así gestado inicia una nueva etapa en el Derecho Público Romano,pues transfor- mado el emperador en único legislador,en supremo juez y en sumo administrador-

del Estado,desempeñaba sus funciones a través de lo que se llamó las Constituciones Imperiales,las cuales no eran únicamente leyes,sino que podían implicar actos administrativos y jurisdiccionales.

Las Constituciones imperiales recibian el nombre de edictos cuando comprendían disposiciones generales o leyes propiamente dichas;se llaman mandatos si se traducían en instrucciones dirigidas a los funcionarios subalternos del imperio y a los gobernadores de las provincias para marcarles una determinada línea de conducta en el desempeño de sus atribuciones;se trataba de rescriptos "cuando el emperador respondía a alguien de los funcionarios o particular sobre cuestiones de derecho;por último se denominaban decretos las constituciones imperiales mediante las cuales dirimía alguna controversia jurídica entre sus subditos.

A la caida del imperio Romano de Occidente en 476 de la era cristiana marca la iniciación de una nueva etapa en la historia de la humanidad que se conoce con el nombre de la Edad Media;La irrupción de los pueblos germanos en el vasto territorio occidental sobre el que Roma ejercía su imperium,los pueblos germánicos estilaban una curiosa "democracia", en que la autoridad suprema era la Asamblea de Guerreros,encargado de decidir todos los negocios públicos.Se supone,no sin fundamento,que el poder legislativo residía en tal asamblea,cuya ingerencia en la vida política de los pueblos cayendo en desuso para ser reemplazada por el autocratismo Monárquico al que se atribuía una fuente divina de poder.

En los estados europeos del medievo fraccionados territorial,política y socialmente por causa del régimen feudal,no existía,aunque parezca absurdo una sóla soberania,sino tantas cuantos eran los señores feudales,multiplicidad que afectaba concomitantemente al poder legislativo,pues cada uno de ellos podía dictar leyes dentro de sus dominios.

En Inglaterra,no sólo las costumbres jurídicas,integrantes del Comon law o lex terrae y practicadas desde tiempos inmemoriales,limitaban la activi

dad del rey,sino que a consecuencia de ellas a éste paulatinamente se le fue -- despojando del poder legislativo,asumiendose por el Parlamento.La existencia de este cuerpo se remonta hasta los más oscuros datos de la historia inglesa.Sus antecedentes remotos fueron los CONSEJOS del reino,donde se debatían todos los asuntos importantes del país.Entre los Sajones y con anterioridad a la conquista normanda en el siglo XI,dichos Consejos tuvieron diferentes denominaciones - tales como la de Michel Synoth, o gran Consejo;Michel Genote o gran reunión;y - Wittena Gemote o Asamblea de Hombres sabios.Estos organismos podían expedir leyes o modificarlas y su funcionamiento se registra desde la época de los reyes-Sajones.

En la Francia absolutista tambien existieron diversos Parlamentos en dis-- tintas ciudades,habiendo sido el más importante el de París.Sin embargo estos - cuerpos no ejercían el Poder Legislativo,sino funciones judiciales por delega-- ción y en nombre del rey,encargados de impartir justicia,su influencia fue inca paz no sólo para abatir sino simplemente para limitar el poder absoluto del Mo narca.

En los reinos españoles de Castilla y León la potestad legislativa correspondió al rey concentrando las tres funciones del Estado,asumiendo el papel de sumo administrador,supremo juéz y Unico Legislador,salvo en materia de impuesto pues en este caso eran las Cortes las que tenían la facultad exclusiva.

Las Cortes españolas medioevales no eran organismos permanentes,más que -- entidades orgánicamente estructuradas,constituían meras reuniones o asambleas - en que las tres clases sociales__nobleza,clero y estado llano estaban representados por sus respectivos procuradores.Su instalación por lo general abedecía a la convocatoria real y una vez integrada,funcionaban indistintamente en ciuda-- des o villas y en diferentes épocas.

(1).-Ignacio Burgoa--Derecho Constitucional Mexicano--Edit.Porrúa,3a.edición -- 1979,--pág.555 y sgts.
-Daniel Moreno--Derecho Constitucional Mexicano--Edit.Pax-Mexico,8a.edición 1984,pág.23 y sgts.

3.-El Poder Legislativo hasta la Constitución de 1917.

No está en mi objetivo formular un estudio pormenorizado sobre este aspecto,ya que sólo intentaré presentar un panorama general acerca de él,tan somera mente como lo hice con el parágrafo precedente.

El derecho Pre-Colonial comprendiendo dentro de el al de todos los pueblos pre-colombinos que habitaron el actual territorio nacional,estaba integrado por un conjunto de prácticas o usos sociales,habiendo tenido,por tanto,un marcado carácter consuetudinario.Sus diferentes normas políticas-civiles y penales,se encontraban inmersas en la costumbre y de su aplicación se encargaban diversos órganos de tipo administrativo y judicial,tanto en lo que respecta a la sucesión del jefe supremo (materia Política),como en la solución de controversias entre particulares y a la imposición de sanciones penales (materia jurisdiccional).

Para determinar dónde residía el Poder Legislativo durante el régimen jurídico político de la Nueva España se formulan algunas consideraciones.

La dominación española se consumó en una época en que la Monarquía absoluta en la metrópoli ya se había entronizado,era pues lógico y natural que ese régimen se trasplantara a las colonias,de lo que se concluye que,si la potestad legislativa se concentraba en la persona del rey,en la Nueva España éste fuese el legislador supremo.Cabe recordar,por otra parte que esa concentración no equivalía a la tiranía legislativa,pues aunque en orden a la elaboración de las leyes,el Monarca era la máxima autoridad,por no decir,la única.

Las demás autoridades coloniales como el virrey y las reales audiencias y dentro de la indeferenciación funcional en que todas ellas actuaban,desempeñaban en el marco de atribuciones que el rey establecía,actos jurisdiccionales administrativos e inclusive legislativos,pero siempre en representación y en nombre del Monarca,ya que éste centralizaba en su persona toda la actividad estatal,circunstancia que caracteriza a todo régimen político absoluto,y preci

samente al desempeñar el Poder Legislativo en diferentes actos que se denomina ban pragmáticos,cédulas reales,provisiones y ordenanzas.

El ejercicio del Poder Legislativo se encomendó por la Constitución de -- 1812,a las Cortes según el artículo 27 que a la letra dice.-Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la nación,nombrados por los ciudadanos en la forma que se diera.Y al rey señalado en su artículo 15 que dice- La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey,incumbiendo a - aquellas la elaboración,interpretación y derogación de las leyes y a éste su - sanción (aprobación) o su veto (artículo 131 fracción I y 142 respectivamente), fenómeno de colaboración funcional de los regímenes democráticos.

En los Sentimientos de la Nación,al reiterarse que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo,su ejercicio se depositó en sus representantes,dividiendo los poderes en Legislativo,Ejecutivo y Judicial,según el artículo 5. El primero de los Poderes,es decir,el Legislativo se encomendó al Congreso,según los artículos 12 y 14 sin que el documento que se alude contenga norma alguna respecto de su integración.

En los Tratados de Córdoba del 24 de agosto de 1821,en su artículo 14 se -- depositó el Poder Legislativo en un cuerpo denominado Junta Provisional de Gobierno,mientras se reunieran dichas Cortes.Esta junta debía de componerse de - los primeros hombres del Imperio(artículo 6).El 24 de febrero de 1822,quedó -- instalado el primer Congreso Mexicano que adoptó la Monarquía Moderada Constitucional con la denominación de Imperio Mexicano,sustituyendo a la Junta Provisional de Gobierno como órgano encargado del Poder Legislativo.Iturbide declarado EMPERADOR el 19 de mayo de 1822 disolvió el Congreso en octubre del mismo año y estableció la Junta Nacional Instituyente integrada por un reducido número de diputados del antiguo Congreso,ésta Junta expidió en febrero de 1823 el- Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano que declaró abolida la -- Constitución de 1812,en toda la extensión del imperio y se atribuyó el Poder -

Legislativo (Art.,25).

El 31 de enero de 1824,fue expedida el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana,antecedente directo e inmediato de la Constitución Federal del 4 de octubre de ese mismo año.En ambos documentos se adoptó el sistema bicameral, depositándose el Poder Legislativo en una Cámara de Diputados (representativa del pueblo de la nación) y en el Senado (representación de los Estados)como integrantes del Congreso General (artículos 10 y 7,respectivamente),el presidente de la República,a quien se encomendó el ejercicio del Ejecutivo no dejó detener ingerencia en la elaboración normativa.

El sistema bicameral subsistió bajo el centralismo.Las Siete Leyes Constitucionales de 1836,declararon en el artículo 1 de su ley tercera que "El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en el Congreso General de la Nación,el cual se compondrá de dos Cámaras",o sea,la de diputados y la de Senadores.En la Constitución Centralista de 1836,se observa el fenómeno de colaboración funcional por lo que atañe al ejercicio del Poder Legislativo.Al Congreso General incumbía expedir todas clases de leyes,pero en su formación constitucional tenía ingerencia el Presidente de la República a traves de la facultad de iniciativa y del veto (art.26 frac.,I y 35 de la ley tercera.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana,expedida en el año de 1843,se dió mayor ingerencia a los departamentos en la composición del Congreso general,pues por lo que respecta a los diputados,estos serían elegibles uno por cada setenta mil habitantes de su correspondiente población;por lo que atañe al Senado,las dos terceras partes de sus miembros componentes procedían de la elección de las asambleas departamentales y el resto de la Cámara de Diputados,de la Suprema Corte y del Presidente de la República,el Poder Legislativo se depositó en un Congreso dividido en dos Cámaras,una de diputados y otra de senadores,y en el Presidente de la República por lo que respecta a la sanción de las leyes.

En el Plan de la ciudadela del 4 de agosto de 1846,se desconoció al régimen central dentro del que había organizado teoricamente al país desde 1836, propugnándose el restablecimiento del sistema federal y la formación de un nue

vo Congreso Constituyente.Este quedó instalado el 6 de diciembre del mismo -- año y el 18 de mayo de 1847 expidió el Acta de Reformas que con las modificaciones que la experiencia y la realidad política impusieron como necesarias,- restauró la vigencia de la Constitución de 1824.Dentro del bicamerismo que -- ésta instituyó se destacó la trascendencia del senado,a cuya organización se introdujeron importantes enmiendas que don Mariano Otero,en su substancioso - voto del 5 de abril,había sugerido.La concepción Oterista del órgano Legislativo que se reflejó en el Acta de Reforma puede sintetizarse en los siguientes rasgos generales.-1).-Ampliación del número de diputados mediante la reducción del número demográfico según el cual debían ser elegibles;2).-Renovación parcial periódica del Senado;y 3).-Establecimiento de una especie de carrera política para ser electo senador.

El sistema que se implantaron en todos los ordenamientos fue rechazado - en el Proyecto de Constitución elaborado por la comisión que designó el Congreso Constituyente de 1856-1857.La supresión del Senado y depósito del Poder Legislativo Federal en una sola asamblea llamada CONGRESO DE LA UNION,fue una de las cuestiones que con mayor vehemencia y apasionamiento se debatieron.Las opiniones que apoyaban o rechazaban la implantación del sistema bicameral dividieron a tal punto al Congreso Constituyente,que el proyecto en lo tocante a este tema,fue aprobado por una ligera mayoría de seís votos,habiendo quedado convertido su artículo 53 en el artículo 51 de la Constitución de 1857,que establece en ese entonces:-Se deposita el ejercicio del supremo poder legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión.

Casi siete años permaneció debatiéndose esta trascendental cuestión,ya - que no fue sino hasta el 13 de noviembre de 1874 cuando satisfechos los requisitos para incorporar la reforma constitucional que tal iniciativa traía necesariamente aparejada a la ley fundamental de la República,se expidió el decreto respectivo,conforme al cual el sistema bicameral debía regir desde el 16 - de septiembre de 1875.

De los criterios encontrados en la doctrina jurídica así como en el ámbito político suelen sustentarse para apoyar respectivamente el sistema bicame-

ral o el unicameral,puede inferirse esta conclusión:-ninguno de los dos es conveniente o inconveniente por modo absoluto,su correspondiente justificación debe provenir del régimen político-jurídico o de la realidad política de que se trate.

En el Congreso Constituyente de Queretaro,el sistema bicameral ya no suscitó ninguna polémica,propuesto en el proyecto de don Venustiano Carranza se -- aceptó sin discusión alguna,repudiándose tácitamente el unicamerismo.

El sistema bicameral que rige en nuestros días y que constituye el Poder-Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos,según previene el artículo 50 de - la Constitución,se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras,una de Diputados y otra de Senadores.Ambas Cámaras son iguales en poder y-poseen las mismas facultades,salvo algunas cuyo ejercicio se reserva exclusivamente a cada una de ellas.Tienen la misma representación,y es la del pueblo - mexicano como colectividad organizada en nación,y la voluntad legislativa de - ésta corresponde ejercitarla a los Diputados y Senadores en su calidad de miembros del Congreso.

Por tanto,no es exacta ni menos constitucional la clasificación que vulgarmente se da,aún en las esferas oficiales de Cámara Popular o Cámara baja a-la Cámara de Diputados y de Cámara Alta o Federal a la de Senadores,pues tanto una como otra constituyen las dos ramas que integran el cuerpo único legislativo de la Nación,o sea el Congreso,siendo designados los miembros de ambas Cámaras directamente por el pueblo.

Así pues,se trata de dos componentes iguales de un mismo organismo político que es el Congreso,por lo cual no pueden tener validez constitucional las - leyes o decretos que sean votados por una sola de las Cámaras,o sin llenarse - los procedimientos fijados por la Constitución,toda vez que el carácter imperativo y obligatorio de las leyes sólo dimana del Congreso actuando como unidad-como un todo,como órgano legislativo del Estado.

Prescindiendo de sus diversas aplicaciones,el sistema bicameral tiene --

ventajas propias;cualquiera que sean los fines que con el se busquen,he aquí tales ventajas:-

1.-Debilita,dividiéndolo,al Poder Legislativo que tiende generalmente a predominar sobre el Ejecutivo;favorece,pues,el equilibrio de los Poderes,dotando al Ejecutivo de una defensa frente a los asaltos del Poder rival.

2.-En caso de conflicto entre el Ejecutivo y una de las Cámaras,pues de la otra intervenir como mediadora;si el conflicto se presenta entre el -- Ejecutivo y las dos Cámaras,hay la presunción fundada de que es el Congreso quien tiene la razón.

3.-La rapidez en que las resoluciones,necesaria en el Poder Ejecutivo,no es deseable en la formación de las leyes;la segunda Cámara constituye una garantía contra la precipitación,el error y las pasiones políticas;el -- tiempo que transcurre entre la discución en la primera Cámara y la segunda,- puede serenar la controversia y madurar el juicio. (2)

---

(2).-Ignacio Burgoa O.--Derecho Constitucional Mexicano--Edit.Porrúa,3a.edición 1979,pág.564 y sgts.
-Jorge Sayag Helú --El Poder Legislativo Mexicano--Edit.Mex.Unidos,1a.edición 1983,pág.82 y sgts.
-Felipe Tena Ramírez--Derecho Constitucional Mexicano--Edit.Porrúa,16a. - edición 1978,pág.265 y sgts.
-Daniel Moreno--Derecho Constitucional Mexicano--Edit.,Pax-Mexico,8a.Edición,1984,pág.,438 y sgts.

4.- EL CONGRESO DE LA UNION

a).-Breves consideraciones.-El Congreso de la Unión es el organismo bicameral en el que se deposita el Poder Legislativo Federal,o sea la función del imperio del Estado Mexicano consistente en crear normas jurídicas abstractas,generales e impersonales llamadas LEYES,en sentido material.La aludida denominación equivale a los nombres de Congreso General que utiliza el artículo 50 de la Constitución,Congreso Federal o Congreso de los Estados Unidos Mexicanos,-es decir,Congreso de la Federación.

Sin embargo hemos de señalar que existen,pues,según el concepto de -Constitución que se prefiera,dos conceptos de Poder Constituyente: uno,el -- que se refiere a la Constitución entrañable,no improvisada,esencial y arraigada de un pueblo,cuya unidad política ha ido creando estructura adecuada parasu desenvolvimiento orgánico;otro,el que alude a transformaciones instantáneas convulsionadas y racionalistas,que,con un fiat vigoroso,plasmen por obra delimperativo legal una nueva realidad de la Nación.Por que no se concibe Constitución sin un Poder que lo haya originado.

El único titular,pues del Poder Constituyente ha de verse en la Nación,que de antemano y para siempre posee facultad de regular la organización que prefiera la unidad política en que el Estado consiste.Poder originario, -que no arranca su legitimidad de ninguna norma o fuente anterior,y que no seagota nunca en su ejercicio,corresponde en todo momento a la Comunidad Política,siquiera en vía normal,para meros retoques,que no afectan a la esencia,a -la verdadera Constitución,sino a algún precepto del texto escrito,exista como otra modalidad de Poder Constituyente,atribuido a un órgano específico,cuya -competencia queda demarcada previamente por la Constitución que le da su titularidad para actuar.

En este orden de ideas,y a fín de evitar confusiones,cabría llamar - Poder Constituyente Originario al primero,y calificar como Poder Constituyente Derivativo al segundo,que no pasa en realidad de ser un Poder Constituido-Sui Generis,con primacía sobre el Legislativo Ordinario.

Lo que sí conviene subrayar es que el Poder Constituyente,por muy dilatada que sea su órbita,y por muy soberana que sea su voluntad,éste no ha de acumular facultades legislativas ordinarias,ni menos aún Poderes de tipo ejecutivo o judicial;otra cosa sería romper la jerarquía obligada,confundir lo - extraordinario con lo constituido;además las consecuencias en el orden político práctico serían muy graves y funestas.

Conforme a la expresión exterior,los límites con que tropieza el Poder Constituyente proceden o bien de otra voluntad jurídica,ajena a él,y se - llaman HETERONOMOS;o de la propia Constitución,y se denominan AUTONOMOS;o finalmente de una voluntad no jurídica,y se denominan ABSOLUTOS,y que son de -- muy varias categorías:no le es dable al Poder Constituyente alterar las leyes de la nación;ni decretar cosas moralmente imposibles y que choquen con la resistencia de la Nación;ni establecer situaciones que no permitan solución legal y paralicen la vida del país.Por el contrario debemos concebir que es la-Nación quien actúa como Poder Constituyente y en este sentido nada traba su - labor:puede elegir Monarquía o preferir la República y organizar como a bien-tenga todas las instituciones,así en la estructura de Gobierno como en la tabla de Derechos.

De esta suerte los Poderes Públicos creados por la Constitución no - son soberanos,no lo son en su mecanismo interno porque la autoridad está fragmentada por virtud de la División de Poderes entre los diversos órganos lo -- que a la vez tienen la dósis y clase de autoridad que le atribuye la Constitución.

La supremacía de la Constitución presupone dos condiciones:

a).-El Poder Constituyente que es distinto de los Poderes constituidos.

b).-La Constitución es rígida y escrita.

En efecto,así los órganos de Poder reciben su investidura y facultades de una fuente superior a ellos mismos,como lo es la Constitución,esto implica que el autor de la Constitución debe ser distinto y estar por encima de la voluntad particular de los órganos.Así tenemos,la doctrina designa al primero con el nombre de Poder Constituyente y a los segundos Poderes constituidos.

Visto hasta aquí todo lo anterior,el Congreso de la Unión es un organismo constituido,++ no un Poder Constituyente,pues su existencia,facultades y funcionamiento derivan de la ley fundamental que lo instituye,y aunque tiene la potestad de reformar y adicionar la Constitución con la colaboración de las Legislaturas de los Estados(según lo previene el artículo 135 de la Constitución Mexicana).

La Ley Suprema de México,otorga al Congreso de la Unión cuatro grupos de facultades y que son:-Facultades Legislativas;Facultades Ejecutivas;-Facultades Electorales y Facultades Judiciales,ejercitables sucesivamente por cada una de las Cámaras que lo componen y cuya actuación conjunta produce los actos respectivos en que se traducen las leyes,los decretos y los fallos.

De las facultades a que hemos hecho referencia,en páginas siguientes trataré de dar una explicación de ellas.

5.-FACULTADES DEL CONGRESO

En los términos del artículo 124 Constitucional,el Congreso no tiene más facultades que las que expresamente le están asignadas por la Constitución en su artículo 73 y a lo largo de la propia ley fundamental.

Las facultades del Congreso de la Unión,como hemos dicho,pueden clasificarse en cuatro grupos:-I.-Facultades Legislativas; II.-Facultades Ejecutivas; III.-Facultades Electorales;y IV.-Facultades Judiciales.

I.-Las facultades legislativas están consignadas en las fracciones - VI,X,XIII,XVI,XVII,XIX,XX,XXI,XXIV,y XXV del artículo 73 Constitucional y por virtud de ellas le corresponde fijar la legislación federal dictando las normas que deben regir las materias que nuestro Código Político reservó a la federación,excluyéndolos expresamente de la facultad legislativa de los Estados. Estas leyes son las relativas a Minería,Comercio,Instituciones de Crédito comprendiéndose el establecimiento del Banco de Emisión Unico,Ciudadanía,Naturalización,Colonización,Migración,Salubridad general de la República,Vías generales de Comunicación,postas y Correos,uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal,Casas de Moneda,ocupación y enajenación de terrenos baldíos,delitos y faltas contra la federación,fijando castigos que por ellos deban imponerse;y en general,expedir todas las leyes que sean necesarias,con -- objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por la Constitución a los Poderes Federales.

Espero,es necesario anticipar desde luego,que el Congreso no es soberano,es decir,que no goza de un poder ilimitado para dictar las disposiciones legislativas referentes a estos asuntos,sino que tiene que sujetarse a las limitaciones establecidas por la Constitución al concordar sus facultades con - las de los demás poderes.Por consiguiente cuando el Congreso se exceda en el uso de sus facultades y dicte leyes indebidas la Suprema Corte de Justicia en

definitiva y por medio del Juicio de Amparo hará nugatoria y dejará sin efecto todas las disposiciones legislativas dictadas en ese sentido.

Entre las más notables de las facultades al Poder Legislativo Federal están las de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorio Nacional así como en la consignada en la última fracción del artículo 73 autorizándolo para expedir todas las leyes necesarias con objeto de hacer -- efectivas sus propias facultades y las concedidas a los otros poderes de la-Unión.

Por lo que toca al Distrito Federal,en mi concepto debe crearse -- constitucionalmente un Congreso Local que deberá organizarse y funcionar en-forma idéntica a cualquier entidad federativa,eligiendo democráticamente a - un gobernador para el Distrito Federal,pues obsérvese que el Congreso de la-Unión funge tambien como órgano legislativo del Distrito Federal (art.,73 -- fracción VI de la Constitución),en cuye caso su denominación es inapropiada, pues no actúa como cuerpo federal,sino como local,en modo semejante a como - operan las legislaturas de los Estados.

De igual forma al efectuarse las elecciones para Presidente de la - República,los habitantes del Distrito Federal emiten su voto para elegir a - éste,al mismo tiempo para la elección de un regente en quien el Presidente - delega todas las facultades para gobernar al Distrito Federal,de ahí que a - los habitantes del Distrito Federal se les está privando de un derecho en elegir a su gobernante,en este caso el Presidente de la República juega dos funciones:-una como tal,y otra como Gobernador del Distrito Federal,por ende,es viable la modificación de la fracción VI,XXIX-B,XXIX-C,XXIX-D,XXIX-E,XXIX-F, XXIX-G,XXIX-H,del artículo 73 constitucional a fin de evitar así una concentración del Poder en manos de una autoridad dependiente del Presidente de la República.

********** **********

II.-Facultades Ejecutivas.-Dentro de las facultades que no son propiamente legislativas del Congreso y que se concretan a determinados actos - relacionados con la división territorial del país o bien para la obtención - de recursos para cubrir las necesidades fiscales del Estado o en su caso para preparar y organizar la defensa nacional,así como otras de la misma índole y ajenas por completo a la función propia del Congreso como órgano legislativo,son las que se clasifican en este segundo grupo de las facultades y - que se denominan Ejecutivas.

Las primeras de las que se ocupa la Constitución son las relativas a la admisión de nuevos Estados a la Unión Federal,y la formación de nuevos Estados dentro de los límites de los ya existentes.De este modo la Ley Fundamental ha excluido estos asuntos de organización política de la competencia del Ejecutivo,a quien deberían corresponder por tratarse de verdaderos actos de administración y de sana política de gobierno.Las reservó al Congreso, -- quedando prevista la posibilidad de que la República pueda adquirir en lo futuro,como resultados de un tratado de paz,o de una adhesión espontánea,al- - gún nuevo territorio cuya admisión dependerá exclusivamente de la voluntad - de las Cámaras.

Por lo que toca a la formación de Nuevos Estados dentro de los límites de los existentes,la Constitución fija determinados requisitos tales como la población de 120,000 mil habitantes,por lo menos;que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política;que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio - se trate sobre la conveniencia o inconveniencia de la elección del Nuevo Estado;que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación;que sea votada la elección del Nuevo Estado por dos terceras partes de los Diputados y Senadores presentes en sus respectivas Cámaras;y por último,que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados -- cuando hayan dado su consentimiento de las Entidades Federativas de cuyo te-

rritorio se trate,o por las dos terceras partes del total de aquellos en caso concreto.Y para arreglar definitivamente los límites de los Estados,terminando las diferencias que entre ellos se sucitan sobre la demarcación de sus respectivos territorios.

En la fracción VII,se autoriza al Congreso para imponer Contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto de gastos de la Nación;en la fracción XI,para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar,aumentar o disminuir sus dotaciones;en la fracción XIV para levantar y sostener a las Instituciones Armadas de la Unión,a saber:Ejército,Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales,y para levantar su organización y servicio.

Por último,sólo al Congreso ha conferido la Constitución la facultad de fijar el número de soldados que deben formar el Ejército de la Unión,el modo de reclutamiento,el sueldo que debe pagarse a la tropa,jefes y oficiales,la reglamentación de la disciplina,y en una palabra la organización técnica a la vez que debe darse a esa fuerza;con la cual,al privar nuestra Ley Suprema de esas importancias de las facultades al Presidente de la República y conferírselas de una manera exclusiva al Poder Legislativo,ha manifestado su voluntad de reconocer como órgano preponderante dentro del Estado Político Mexicano,al Congreso,cifrando en él los destinos y las esperanzas de las libertades públicas.

En cuanto a los empréstitos,la Constitución ha garantizado plenamente los intereses nacionales al establecer que el Congreso debe fijar al Ejecutivo las bases sobre las cuales pueda contratar préstamos con garantías del crédito de la Nación,porque de esa manera,éste último Poder no solo habrá de ajustarse exclusivamente a las condiciones fijadas,sino que tendrá que rendir cuentas e informar ampliamente después de la contratación del empréstito,para que pueda ser aprobado o rechazado por las Cámaras,garantizando así el Crédito Nacional y preservando contra contratos gravosos y ruinosos las finanzas del país.

Lo mismo debe decirse respecto del derecho del Poder Legislativo para reconocer y mandar pagar la deuda nacional,porque solo cuando ésta delicadísima -- atribución está en manos de los representantes colectivos del país,hay posibilidades de cordura y de buen sentido para no sacrificar los recursos del -- Estado,pues todo lo contrario acontece cuando se deja al criterio de un solo funcionario administrativo,quien por vanidad,o por lucro,o lo que es más grave,por incompetencia e ignorancia es capaz de aceptar condiciones desastrosas reconocer la deuda pública o las más inoportunas circunstancias para intentar pagar los empréstitos,aún cuando la nación se encuentre en plena bancarrota fiscal y en agudísima crisis económica,sin elementos casi para cubrir los servicios públicos.

********** _ **********

III.-Las facultades Electorales.-Estas facultades del Congreso están reconocidas en la fracción VI fase 3a.así como en el inciso H de la misma; -- fracción XXVI del mismo artículo 73 Constitucional,además de las conferidas - en la fracción I del artículo 74 de la Ley Fundamental; conforme a los anteriores preceptos La Asamblea de Representantes del Distrito Federal calificará la elección de sus miembros a través de un Colegio Electoral que se integrará por todos los presuntos representantes,en los términos que señale la -- Ley,sus resoluciones serán definitivas e inatacables.Aprobar los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia,que haga el Presidente - de la República,en los términos de la base 5a.de la presente fracción.

De igual sentido la Constitución ha establecido un procedimiento de elección indirecta en segundo grado cuando del Presidente de la República se trata.Empero,tratándose de éste su designación exige que sea hecha por elección directa del pueblo,no obstante,de acuerdo con la fracción XXVI referida se faculta en este caso al Congreso para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República,ya -- sea con el carácter de substituto,interino o provisional,en los términos de - los artículos 84 y 85 de la Constitución.

IV.-Finalmente,las Facultades de carácter Judicial que corresponden al Poder Legislativo,unas son atribuidas como función integral del Congreso y otras se distribuyen como las Electorales entre una y otra Cámara,las que se confieren de modo exclusivo.

La fracción XXII del artículo 73 Constitucional,autoriza al Congreso para conceder amnistía por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los Tribunales de la Federación,lo que constituye una facultad importante en materia judicial,pues a pesar de la existencia de leyes represivas que expresamente condenan la comisión de especificados delitos,y no obstante que determinados casos exista ya sentencia judicial contra los responsables de algún delito clasificado en la legislación federal,las Cámaras pueden votar una Ley de Amnistía aboliendo las condenas que se hayan impuesto a los culpables ordenando la suspensión de todos los procedimientos comenzados o que se mande comenzar,y cubrir por fín con el olvido las responsabilidades incurridas y que expresamente señale la Ley de Amnistía.Cabe recordar que la fracción XXI,de la Constitución faculta al Congreso definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

Sí de estas atribuciones judiciales que sólo pueden desempeñarse siguiendo el procedimiento legislativo,o sea,por medio de disposiciones generales e imperativas,pasamos a las que corresponden a cada Cámara en particular, encontramos que a la de Diputados se le ha conferido en la fracción IV parte in fine del artículo 74 constitucional que le faculta conocer si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de la Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de la misma Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra estos se instauren.

En la fracción V del mismo artículo 74 constitucional,faculta a la Cámara de Diputados conocer de las acusaciones que se hagan a los funciona-

rios públicos de que habla ésta Constitución,por delitos oficiales,y,en su - caso,formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional,cuando sean acusados por delitos del orden común.

Conforme a la fracción VII del artículo 76 Constitucional corresponde al Senado.Erigirse en Jurado de Sentencia para conocer en Juicio Político de las faltas u omisiones que constan los Servidores Públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho,- en los términos del artículo 110 de ésta Constitución.

El artículo 108 constitucional enuncia que para los efectos de las responsabilidades se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular,a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal,a los funcionarios y empleados,y,en general,a toda persona que desempeñe un empleo,cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal,quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República,durante el tiempo de su encargo,sólo podrá ser acusado de traición a la Patria y delitos graves del orden común.-

Conforme a éste párrafo no compartimos su criterio,pues debe ser -- reformado a efecto de mantener un posible control sobre el Poder Ejecutivo,- que como tal es responsable ante el Congreso de la Unión.

Los gobernadores de los Estados,los diputados a las Legislaturas locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales,serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales así como por el manejo indebido de fondos o recursos federales.

Asimismo El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias,expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes,teniendo este carácter,incurran en responsabilidades,- de conformidad con las siguientes prevenciones:-

I.-Se impondrán,mediante Juicio Político,las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos,cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II.-La comisión del delito por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación Penal.

III.-Se aplicarán sanciones administrativas a los Servidores Públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad,honradez,lealtad,imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos,- cargos o comisiones.Los procedimientos para la aplicación de las sanciones - sancionadas se desarrollarán autónomamente.No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en las que -- deba sancionarse penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo,o por motivos del mismo,- por sí o por interpósita persona,aumentan sustancialmente su patrimonio,adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos,cuya procedencia lícita no pudiesen justificar.Las leyes penales sancionarán con el decomiso y -- con la privación de la propiedad de dichos bienes,además de las otras penas que correspondan.

Este artículo precisa los tres órdenes de responsabilidad en que -- pueden incurrir los servidores públicos:-la política,por actos u omisiones -

El artículo 110 constitucional señala que podrán ser sujetos de — Juicio Político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión,Los Minis tros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,los Secretarios de Despacho,los Jefes de Departamento Administrativo;los representantes a la Asamblea del Distrito Federal,el Titular del órgano u órganos de gobierno del - Distrito Federal,el Procurador General de la República,el Procurador General del Distrito Federal,los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito,- los Magistrados y Jueces del fuero común del Distrito Federal,los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados,empresas de participación estatal mayoritaria,sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados,Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales,sólo podrán ser sujetos de — juicio político por violaciones graves a ésta Constitución y a las leyes — federales que de ella emanen,así como por el manejo indebido de fondos y re cursos federales,pero en este caso la resolución será únicamente declarati= va y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público - y en su inhabilitación para desempeñar funciones,empleos,cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores,previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de — aquella Cámara,después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y - con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores,erigida en Jurado de sentencia,aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de-

las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión,una vez practi-- cadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.Las de--- claraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son ina-- tacables.

Conforme al artículo 111 de la ley suprema,indica que para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión,los Mi-- nistros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,los Secretarios de Des- pacho,los Jefes de Departamento Administrativo,los Representantes a la Asam- blea del Distrito Federal,el Titular del órgano de gobierno del Distrito Fe- deral,el Procurador General de la República y el Procurador General de Justi cia del Distrito Federal,por la comisión de delitos durante el tiempo de su- encargo,la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus siem- - bros presentes en sesión,si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Sí la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo pro cedimiento ulterior,pero ello no será obstáculo para que la imputación por - la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo,pues la misma no prejuzga los fundamentos de la - imputación.

Sí la Cámara declara que ha lugar a proceder,el sujeto quedará a -- disposición de las autoridades competentes para que actuen con arreglo a la- ley.

Por lo que toca al Presidente de la República,solo habrá lugar a -- acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110.En es- te supuesto,la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Go- bernadores de los Estados,Diputados locales y Magistrados de los Tribunales- Superiores de Justicia de los Estados,se seguirá el mismo procedimiento es-- tablecido ya aludido en líneas anteriores,pero en este supuesto la declara--

ción de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales,para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separado de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si este culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función.Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo,no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del Orden Civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal,y tratándose delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales,deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrá exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

FUERO CONSTITUCIONAL.-Fuero.-La etimología latina,forum,Foro o tribunal,es aceptada para esta voz,superada por muy pocas en acepciones jurídicas.Por tanto al FUERO CONSTITUCIONAL se concibe bajo dos aspectos:-el de INMUNIDAD y el de no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales.En consecuencia los miembros del Poder Legislativo gozan de una INMUNIDAD,conocido entre nosotros como Fuero Constitucional. Esa prerrogativa es indispensable para la existencia de las Instituciones que salvaguardan,y en virtud de la cual,quienes la disfrutan,tienen la facultad de no comparecer ante jurisdicción extraña sin previa declaración del propio Cuerpo o Cámara a la que pertenece el acusado la que deberá ser por mayoría de votos del total de sus miembros.El fuero protege la independencia y autonomía de un poder frente a otro,pero ello no implica revestir a sus miembros de impunidad,sino condiciona la intervención de otras jurisdicciones previos requisitos que serán calificados por la Cámara rela-

tiva,por tanto,mientras no exista el consentimiento de la Asamblea,ninguno de sus miembros puede ser enjuiciado.Este principio lo corroboramos con el artículo 109 constitucional que implica que la licencia concedida a un diputado no tiene más valor que el de un permiso para separse del cargo,pero no de un desafuero,para el cual es necesario el consentimiento y la decisión de la Cámara a la que pertenecía,dado por mayoría absoluta de votos de los miembros que la integran;y mientras no exista la declaración es indudable que dicho diputado no ha sido desaforado legalmente,y por ende,ninguna autoridad puede enjuiciarlo.

Por estos conceptos el fuero no puede renunciarse,ya que únicamente puede privarse de el a virtud de una función de soberanía que realice la Cámara a la que pertenesca el miembro que es objeto de una decisión sobre este particular,en consecuencia,mientras no haya sido privado de ese beneficio no puede ser sujeto a proceso,por tanto,no puede ordenarse su aprehensión,puede hacerse se viola el artículo 16 constitucional,puesto que no se han satisfecho los requisitos de procedibilidad y punibilidad,a virtud del obstáculo del 109 constitucional.

Por otra parte,y para que se perciba la profunda diferencia entre una licencia concedida,aun cuando haya sido solicitada con el propósito de someterse a los órganos del Poder Judicial,y el desafuero constitucional es pertinente advertir que por medio de la primera no se pierde el carácter de representante popular,y el interesado puede volver a sus funciones al término de esa licencia,en tanto que en el desafuero,el representante popular queda desde luego separado del cuerpo a que pertenece,sin que pueda volver a recuperar su cargo,aun cuando sea absuelto en el proceso judicial correspondiente.

En el caso de la licencia el representante popular conserva su caracter de tal,con todas las inmunidades,de tal manera que sí cometiere un delito de orden común o de naturaleza oficial,dentro del plazo de la licen--

cia,no podrá ser enjuiciado,sino con las formalidades previas que señala la constitución;en cambio,con el desafuero queda en calidad de simple ciudadano y puede ser enjuiciado por las autoridades judiciales correspondientes,- no sólo por el delito que originó el desafuero,sino por cualquier otro delito posterior sin requisito previo alguno.

Por último,en su parte formal se diferencian la licencia y el desafuero en que para conceder la primera basta un quórum ordinario,y para decretar la segunda es necesario el quórum que la Constitución General señala.

Lo anterio así dicho,en el artículo 112 constitucional dispone que No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los Servidores Públicos a que hace referencia el artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto,pero - de los enumerados por el artículo 111,se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

En el artículo 113 del Código Supremo dispone que las leyes sobre-responsabilidades administrativas de los servidores públicos,determinarán - sus obligaciones a fín de salvaguardar la legalidad,honradez,lealtad,imparcialidad,y eficiencia en el desempeño de sus funciones empleos,cargos y comisiones;las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.Dichas sanciones,además de las que señalen las leyes,consistirán en suspensión,destitución e inhabilitación,así como en sanciones económicas,y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109,pero que no podrán -- exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

El ordenamiento que precede establece sujetos,causa,procedimiento y sanciones respecto de las responsabilidades administrativas;asimismo refiere aquellos valores sobre los cuales debe desempeñarse el servicio público,los cuales servirán de base para la expedición de la ley que determine las responsabilidades administrativas.En la ley reglamentaria del artículo que se cita se establecen como sanciones por la responsabilidad administrativa,las siguientes.-Apercibimiento privado o público;amonestación,privada o pública; suspensión;destitución del puesto;sanción económica;inhabilitación temporal para desempeñar empleos,cargos o comisiones en el servicio público.

En consecuencia,y en virtud de lo hasta aquí visto el artículo 114 de la Constitución dispone que el procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periódo en el que él servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después.Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periódo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público,será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal,que nunca serán inferiores a tres años.Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto él servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111 de la ley suprema.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción II del artículo 109.Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferior a tres años.

El ordenamiento anterior marca los plazos de prescripción,es decir, término del tiempo en que se puede hacer valer la acción legal para exigir responsabilidades a servidores públicos.En el caso de responsabilidades sujetas a Juicio Político,la prescripción o plazo en el que es exigible la res-

ponsabilidad es de un año después de que él funcionario termine el desempeño de su cargo.

Con respecto de las responsabilidades penales,se está a los plazos-o términos de prescripción que la ley penal señale para cada delito(Peculado Enriquecimiento ilícito,Abuso de Autoridad,Fraude,etc.).

En caso de responsabilidades administrativas,los plazos de prescrip ción serán señalados en la ley reglamentaria,la cual determina que prescribi rán en tres meses si el beneficio obtenido o el daño causado por el infrac-- tor no excede de diez veces el salario mínimo o si la responsabilidad no fue se estimable en dinero.En los demás casos prescribirán en tres años.(3)

---

(3).-Miguel Lans Duret--Derecho Constitucional Mexicano-Edit.,Continental -- 5a.edición-1984-Pág.163 y sgts.
-Ignacio Burgoa O.--Derecho Constitucional Mexicano-Edit.Porrúa,3a.edi-- ción 1979-pág.585 y sgts.
-Elisur Arteaga Nava--Constitución Mexicana Comentada-edit.siglo XXI-UAM 1987.
-Francisco Ramírez Fonseca-Manual de Derecho Constitucional--Edit.,Publi caciones Contables--3a.edición-1983,pág.295 y sgts.
-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos--Ed.Olguín,s.a. - 4a.edición--1988.
-Felipe Tena Ramírez--Derecho Constitucional Mexicano--Edit.Porrúa,16a.- edición--1978,pág.337 y sgts.

6.-LA CAMARA DE DIPUTADOS.

La representación política es una figura que implica una Conditio sine - qua nom de los regímenes democráticos,en los que se considera que el poder -- del Estado proviene del pueblo,ejercido a través de funcionarios primarios cu ya investidura procede de una elección popular mayoritaria.Sin dicha represen tación no puede hablarse validamente de democracia,aunque ésta se proclame co mo forma de Gobierno dogmáticamente en la Constitución.

La representación política ostenta diferentes atributos que la distin--- guen de otras figuras como son la delegación y el mandato.No es correcto,por- ende hablar indistintamente de cualquiera de estos tres conceptos como si fue sen equivalentes.La delegación y el mandato no importan actos exclusivos de - los regímenes democráticos;en cambio sólo en estos se da la representación -- política.

La representación,delegación y mandato,se trata,sin embargo,de términos- que pueden y deben distinguirse con precisión.Delegación en sentido jurídico- público,es el acto en virtud del cual el titular de una competencia la trans- fiere total o parcialmente a otro sujeto,significa,pues una transmisión de -- competencias en las que se manifiesta simultáneamente la cesación y la imputa ción de una competencia fundándose ambos actos en la voluntad del que hasta - ahora era su titular.

El Mandato es mucho más limitado,y significa el simple ejercicio de una- competencia extraña.Mientras que la delegación lleva consigo una transforma-- ción de la ordenación de competencias,el mandato no la altera.El mandatario - no recibe ninguna nueva competencia,sino simplemente la orden o la comisión - de actuar en nombre de otro.Así pues,mientras que el delegado actúa en su pro pio nombre y bajo su propia responsabilidad,el mandatario actúa siempre en -- representación de otro(in alieno no mine) es un suplente,un sustituto,un lu-- garteniente.

De aquí tambien que la delegación sea impersonal,ya que se refiere a la- ordenación orgánica,mientras que el mandato se concede,en general,y está vin-

culado a una persona concreta.Si bien ambos términos tienen de común la posibilidad de una revocación de atribuciones,el delegado tiene un derecho a su competencia,incluso frente al delegante,en tanto permanezca en la esfera de la de legación;el mandatario en cambio no tiene derecho alguno frente al mandante.

La delegación en cuanto supone una alteración en la ordenación de competencias del orden jurídico existente,significa por sí misma una transformación del orden jurídico objetivo,es un acto de creación jurídica,un acto de legislación,mientras que el mandato es un negocio jurídico,un acto dirigido a la fundamentación de derechos y de obligaciones.

La representación en su sentido genuino se distingue de uno y otro de estos conceptos en cuanto que:-

1.-La esencia de la representación política no consiste solamente en actuar en nombre de otro,sino sobre todo,en dar presencia a un ser no operante,-mientras que tanto la delegación como el mandato supone la existencia previa y actuante de un orden de competencias.

2).-Aunque la representación pueda desarrollarse con arreglo a una ordenación de competencias,no necesita encerrarse en el límite preciso de una de -- ellas,es decir,de un ámbito de derechos y de deberes delimitados con precisión y objetividad,sino que más bien,la genuina función de la representación política es hacer posible y legitimar ese orden de competencias;así pues,la representación,aun desarrollandose por la vía de las competencias,las trascienda.

3).-La delegación y el mandato son revocables,la representación no necesita serlo y normalmente no lo es.

4).-La delegación y el mandato precisan de legalidad,la representación -- precisa de legitimidad,de una justificación que no está dentro del orden jurídico positivo,sino en la idea que inspira este orden o en principio a él subyacentes,o en unas creencias situadas más allá del orden jurídico positivo y en virtud de las cuales este cobra validez. (4)

---

a).-La Representación Mayoritaria y Proporcional

En la Representación Mayoritaria,esta consiste en que el candidato que obtiene el mayor número de votos practicamente es proclamado el elegido,independientemente del total de votos obtenidos por sus adversarios,por tanto, una votación es mayoritaria cuando la totalidad de los escaños a proveer se asignan a los candidatos que obtienen mayor número de votos.La representación mayoritaria puede revestir dos modalidades.

1.-a una vuelta.....(mayoría relativa).

2.-a dos vueltas.....(mayoría absoluta).

En el escrutinio a una vuelta,el escaño o escaños a proveer se asignan de inmediato al candidato o candidatos que lleguen en cabeza y la mayoría puede ser sólo relativa,elección que tiene lugar por la pluralidad de votos.

En el escrutinio a dos vueltas,el candidato o candidatos no se eligen a la primera vuelta,en que la elección se obtiene por mayoría absoluta,es decir,la mitad más uno de los sufragios emitidos;generalmente existe una segunda condición en que el candidato deberá reunir a su nombre al menos una cuarta parte de los votos de los electores inscritos.A los candidatos elegidos en la segunda vuelta se les denomina BALLOTTAGE.

En la segunda vuelta,es suficiente con la mayoría relativa,esto es,que resulta elegido el candidato que reune el mayor número de votos,sea cual sea el porcentaje,pero con la condición de que obtenga una pluralidad de sufragios.

La Representación Proporcional.

La característica de la Representación Proporcional consiste en que ésta asegura una representación de las minorías en cada circunscripción en proporción al número de votos obtenidos.Esta representación supone el escrutinio de lista único que permite asignar escaños tanto a la mayoría como a la minoría pues en este sistema de votación cada lista tendrá cierto número de represen

tantes elegidos en proporción al número de sufragios obtenidos.

Lo anterior no queda muy claro,de ahí que un ejemplo nos permitirá comprender la diferencia que hay entre la votación de lista mayoritaria pura y simple,y la votación de lista con representación proporcional:

Supongamos que en un distrito electoral en donde haya que elegir a seis diputados (escaños) con un total de 240,000 sufragios emitidos.Considerese de igual forma la existencia de dos listas;la lista A,que obtuvo 200,000 votos,y la lista B que obtiene 40,000 votos.

Conforme al sistema mayoritario de lista pura y simple,la lista A tendrá prácticamente seis diputados elegidos (escaños),toda vez que cada uno de ellos obtuvo la mayoría absoluta;en tanto que la lista B,no obtendrá diputado elegido alguno,no obstante de haber obtenido 40,000 votos.

Por otra parte,con la representación proporcional,la lista A,se le atribuyarán 5 diputados (escaños) y la lista B,le corresponderá un diputado elegido (escaño), veamos númericamente el anterior ejemplo:

Total de sufragios: 240,000
Escaños a cubrir : 6
Lista A.- 200,000
Lista B.- 40,000

$$C = \frac{240,000}{6} = 40,000 \text{ cociente}$$

$$C = \frac{200,000}{40,000} = 5 \text{ escaños}$$

$$C = \frac{40,000}{40,000} = 1 \text{ escaño}$$

Resultado final:- Lista A conseguirá 5 escaños
Lista B conseguirá 1 escaño

Con relación a la determinación de los escaños de base atribuidos a cada lista se considera de la siguiente manera:-En primer lugar,se asigna a cada lista los escaños de base que obtiene según los sufragios que ha reunido,sinque se tenga en cuenta los restos.Esta determinación puede efectuarse mediante los sistemas proporcionalistas siguientes:-

a).-El sistema proporcional del cociente electoral.
b).-El sistema proporcional del número uniforme.

En el sistema de cociente electoral es la cifra obtenida al dividir en ca da circunscripción el número total de los sufragios por el número de diputados a elegir,es decir,por el de escaños a cubrir,y la cifra que se obtiene es la - que se llama cociente electoral,en este caso cada lista tendrá un determinado-número de candidatos electos(escaños a cubrir),que corresponderá al número de-veces que contenga al cociente electoral.

En el sistema proporcional del número uniforme ,en este caso la ley deter mina con anterioridad y uniforme para todo el país,el número de sufragios para que una lista pueda tener derecho a un diputado.No olvidemos que en este siste ma una lista obtiene tantos diputados cuantas veces ese número denominado-míme ro uniforme- esté contenido en la cifra de sufragios asignados a cada lista. - vease que en este caso el número de diputados (escaños) de cada circunscrip--- ción no se hayan previamente fijados.

Sin embargo,entre ambos sistemas que se han comentado,es posible concebir el sistema del-cociente nacional-y el cual consiste en dividir el total de su-fragios expresados en todas las circunscripciones del país por el conjunto de-los diputados a elegir.Una vez que se haya determinado de esta forma el cocien te nacional,se utiliza del mismo modo que el número uniforme.

A pesar de todo,y sea cual fuere el sistema que se adopte,existe un pro-- blema del reparto de los restos-y para ello se nos presenta una primera alter-nativa:saber si los restos se trasladan al plano nacional o los restos deben - ser utilizados en el distrito electoral.

Con respecto del traslado de los restos al plano nacional consiste en -- agregar los sufragios a la cuenta de cada partido que éste no haya utilizado - en los diferentes distritos en que propuso candidatos,aplicando la cifra obte-nida a listas nacionales,tomando en cuenta el cociente que se haya obtenido al

totalizar el número de escaños no utilizados en el país y dividiendo por la citada cifra el número total de sufragios no utilizados en todos los partidos.

Lo anterior se puede llamar como la representación integral, toda vez -- que da oportunidad a los partidos minoritarios a conseguir algún escaño.

Por cuanto se refiere a la atribución de los restos en el plano local - puede realizarse mediante dos métodos siguientes:

1.-El de los restos mayores .

2.-El de la media más elevada.

El método de los restos mayores consiste en asignar los escaños sobrantes al partido que tenga el número mayor de votos sin emplear, lo cual implica que este sistema favorece realmente a los partidos minoritarios que sinhaber obtenido el cociente o el número uniforme puedan mediante este medioreunir un cierto número de votos para alcanzar cuando menos un escaño.

Veamos el siguiente ejemplo:

a).-Distrito elegido:-VII-electoral

b).-Con 5 escaños a proveer.

c).-Utilización del cociente electoral y

d).-Aplicación del reparto de los restos sobre la base local.

Lista	A =	40,000	votos
Lista	B =	25,000	votos
Lista	C =	15,000	votos
Lista	D =	10,000	votos
		90,000	total de sufragios conseguidos.

Primera atribución:-los escaños del cociente.

Determinación del cociente.

$$\text{Cociente} = \frac{\text{Número de sufragios conseguidos}}{\text{Número de escaños a proveer}}$$

Sustituyendo:-

$$C = \frac{90,000}{5} = 18,000$$

Cociente = 18,000

Reparto de los escaños a las cuatro listas presentes:

Lista A = $\frac{40,000}{18,000}$ = 2 escaños

Lista B = $\frac{25,000}{18,000}$ = 1 escaño

Lista C = $\frac{15,000}{18,000}$ = 0 escaños

Lista D = $\frac{10,000}{18,000}$ = 0 escaños

Lo anterior nos muestra que la:

Lista A = obtuvo = 2 escaños

Lista B = obtuvo = 1 escaño, por tanto escaños ocupados 3, escaños vacantes 2.

Atribución de los escaños restantes conforme al método del resto mayor.

Si la lista A, obtuvo 2 escaños utilizando 36,000 votos, esto implica que tiene un resto de 4,000 votos no utilizados.

La lista B, obtuvo 1 escaño utilizando 18,000 votos, lo cual hace que le queda un resto de 7,000 votos no utilizados.

La lista C, obtuvo 0 escaños sin utilizar voto alguno por no haberle alcanzado, esto indica que tiene un resto de 15,000 votos no utilizados.

La lista D, obtuvo 0 escaños sin que utilizara voto alguno por no haberle alcanzado, esto explica que tiene un resto de 10,000 votos no utilizados.

Por tanto el 4o. escaño que es el 1er. escaño no adjudicado pasará a la lista C, que tiene el resto mayor de 15,000 votos después del primer reparto. -

El 5o. escaño que es el 2o. escaño no adjudicado pasará a la lista D,que - tiene el segundo resto mayor de 10,000 votos.

ATRIBUCION DE LOS ESCAÑOS DEFINITIVOS

Primera atribución sobre la base del cociente:	Lista A = 2	escaños
	Lista B = 1	escaño
Segunda atribución sobre la base del resto mayor:	Lista C = 1	escaño
	Lista D = 1	escaño
	total... 5	escaños

El Método de la media más elevada que es un método más complicado,favorece sobre todo a los grandes partidos,y este consiste en dividir para cada partido- el número total de votos obtenidos por el número total de escaños que tendría - sí se le asignase el escaño restante.El partido que posea en estas condiciones- la media más elevada consigue el escaño.Como es de notar en este método se favo rece a los partidos que han conseguido ya el número mayor de votos.

brevemente veamos un ejemplo:

En el sistema que se ha explicado se finge atribuir el primer escaño no ad judicado a la lista A,y así sucesivamente hasta la lista D,es decir,que se atri buye cada escaño no cubierto a cada lista sucesivamente.

CLAVE:- eR = escaño Real =de la primera atribución.
eF = escaño Ficticio = escaño a proveer.
M = Media

Lista A = 2 eR+ 1eF = 3e, M = $\frac{40,000}{3}$ = 13,333 votos

Lista B = 1 eR+ 1eF = 2e, M = $\frac{25,000}{2}$ = 12,500 votos

Lista C = 0eR+ 1eF = 1e, M = $\frac{15,000}{1}$ = 15,000 votos

Lista D = 0eR+ 1eF = 1e, M = $\frac{10,000}{1}$ = 10,000 votos

Conforme a lo descrito en números indicados,el primer escaño no adjudicado se le asigna a la lista C,que posee la media más elevada de 15,000 votos,en estas circunstancias para la lista C,el escaño ficticio se convierte en un escaño real (eR),pero queda aún un escaño que asignar,y para tal efecto se procede a - realizar la misma operación y que nos da el siguiente resultado:

Lista A = 2eR+ 1eF = 3e, M = $\frac{40,000}{3}$ = 13,333 votos

Lista B = 1eR+ 1eF = 2e, M = $\frac{25,000}{2}$ = 12,500 votos

Lista C = 1eR+ 1eF = 1e, M = $\frac{15,000}{2}$ = 7,500 votos

Lista D = 0eR+ 1eF = 1e, M = $\frac{10,000}{1}$ = 10,000 votos

Con ello se observará que la lista A tiene la media mayor de 13,333 votos, por lo que el segundo escaño vacante se le asigna a la lista A,por la razón expuesta.

Finalmente observemos:-Sí en la primera atribución la Lista A=2 escaños
la lista B=1 escaño en-
la segunda asignación la lista C= 1 escaño
la lista A= 1 escaño,por tanto se tiene el resultado defi
nitivo:-

Lista....A ...= 3 escaños
Lista....B ...= 1 escaño
Lista....C ...= 1 escaño
Lista....D ...= 0 escaño

El sistema Proporcional por el método de Hondt, nos permite conocer inmediatamente después de la elección los resultados de éstas, en este método se va directamente a la meta sin hacer distinción entre escaños del cociente y los escaños del resto.

Este método se resume de la siguiente manera:

1).-Se divide el número total de votos por cada una de las listas por 1, 2, 3, 4, 5, etc., hasta coincidir con el número de listas.

2).-Se procede a realizar una clasificación en orden decreciente de los cocientes obtenidos hasta coincidir con el número de escaños a cubrir.

3).-Finalmente, el último cociente determinado que se hizo coincidir con el número de escaños a cubrir, se le denomina común denominador, cuantas veces este común denominador esté contenido con el número de sufragios obtenidos -- por cada lista, será el número de escaños que corresponderá a esa lista.

veamos un ejemplo

	Lista A.	Lista B.	Lista C.	Lista D.
1er. paso	40,000 votos	25,000 votos	15,000 votos	10,000 votos
2o. paso	$\frac{40,000}{1}$ =40,000	$\frac{25,000}{1}$ =25,000	$\frac{15,000}{1}$ =15,000	$\frac{10,000}{1}$ =10,000
	$\frac{40,000}{2}$ =20,000	$\frac{25,000}{2}$ = 12,500	$\frac{15,000}{2}$ =7, 500	$\frac{10,000}{2}$ = 5,000
	$\frac{40,000}{3}$ =13,333	$\frac{25,000}{3}$ =8,333	$\frac{15,000}{3}$ = 5,000	$\frac{10,000}{3}$ = 3,333
	$\frac{40,000}{4}$ =10,000	$\frac{25,000}{4}$ =6,250	$\frac{15,000}{4}$ =3,750	$\frac{10,000}{4}$ = 2,500

3er.paso	1.-	40,0000	1.-25,000	1.-15,000	1.-10,000
queda así	2.-	20,0000	2.-12,500	2.- 7,500	2.- 5,000
después de la división.	3.-	13,333	3.- 8,333	3.- 5,000	3.- 3,333
	4.-	10,000	4.- 6,250	4.- 3,750	4.- 2,500

4o.paso.- Clasificación de los cocientes en orden decreciente hasta coincidir con el número de escaños a cubrir tomados del resultado de la división anterior y que fueron subrayados:

40,000 25,000 20,000 15,000 13,333

5o.paso.-Por tanto el común denominador será 13,333

6o.paso.-La asignación de escaños a cubrir se hará dividiendo el total de sufragios de cada lista por el común denominador obtenido.

Lista A = $\frac{40,000}{13,333}$ = 3 escaños

Lista B = $\frac{25,000}{13,333}$ = 1 escaño

Lista C = $\frac{15,000}{13,333}$ = 1 escaño

Lista D = $\frac{10,000}{13,333}$ = 0 escaño

5 escaños en total. (5)

En el artículo 51 constitucional declara que la Cámara de Diputados se - compondrá de representantes de la nación,electos en su totalidad cada tres -- años,por los ciudadanos mexicanos.La idea de que los diputados son represen-- tantes de la nación es vieja.La constitución francesa de 1791 señaló que los- representantes nombrados por los departamentos no lo son de un determinado -- departamento sino de la totalidad de la nación,pensamiento que repitió la -- Constitución de Cadiz y que reafirmó la Carta Magna española de 1969 al indi- car que "Los senadores y diputados representarán a toda la Nación y no exclu- sivamente a los electores que los nombren".

Esta expresión estriba en que los asuntos a debatirse implican intereses generales y que por tanto nunca se puede anteponer un interés regional y par- cial al de toda la comunidad;así que no representan al distrito que los eli-- gió ni a esos determinados intereses sino a toda la nación.

Por cuanto hace a la elección mayoritaria y de representación proporcio- nal,es de señalar que en diciembre de 1977,se modificaron y adicionaron diver sos preceptos constitucionales a consecuencia de la reforma política por lo - que atañe a la composición de la Cámara de Diputados.

Este cuerpo dejó de estar integrado por diputados de mayoría y diputados de partido,en el sentido de que conservándose el primero de dichos tipos,se - creó el de diputados de representación proporcional en los términos en que a- continuación me refiero brevemente por ser un tema muy extenso a tratar.

La institución de los diputados de representación proporcional,unidos a- los de mayoría,ha venido a otorgar a la Cámara de Diputados mayor representa- tividad popular pluri-partidista y pluri-ideológica,denotando la nueva compo- sición de dicha Cámara un avance democrático.

Diputados de representación mayoritaria.La reforma política en lo que -- atañe a la composición de la Cámara de Diputados transformó radicalmente su - integración,no sólo por lo que hace a la implantación de la representación -- proporcional de dicho cuerpo,sino por lo que se refiere al número y a la base

demográfica,para la elección de los diputados por mayoría.

El número de estos se estableció en 300,y en cuanto a dicha base,se creó el sistema de distritos electorales uninominales para dividir el territorio - nacional,atribución ésta que compete a la Comisión Federal Electoral según lo dispone la fracción IX del artículo 82 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

De esta manera,los diputados por mayoría ya no se eligen tomando en cuenta un número mínimo de habitantes en cada entidad federativa sino que por virtud de dicho sistema,la mencionada Comisión puede con flexibilidad y atendiendo a los requerimientos demográficos variar la división territorial,demarcando periódicamente los distritos uninominales.

---

(4).-Ignacio Burgoa O.--Derecho Constitucional Mexicano--Edit.,Porrúa,3a. -- edición,1979-pág.610 y sgts.

(5).-André Hauriou--Derecho Constitucional e Instituciones Políticas--Edit.- Ariel,2a.edición. 1980--pág.331 y sgts.

-Maurice Duverger--Instituciones Políticas y Derecho Constitucional--Editorial Ariel-3a.reimpresión 1984,pág.107 y sgts.

-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos--Edit.Olguín-1988.

-Mario Moya Palencia--Democracia y Participación--Edit.UNAM,1982,pág.51- y sgts.

DIPUTADOS DE REPRESENTACION PROPORCIONAL

El artículo 52 de la Constitución establece que la Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa,mediante el sistema de distritos electorales uninominales,y 200 diputados que serán electos según el principio de representación -- proporcional,mediante el Sistema de Listas Regionales,votadas en circunscripciones plurinominales.

El anterior artículo aumenta a 200 el número de diputados de representación proporcional a los que tienen derecho todos los partidos políticos que alcancen el 1.5% del total de la votación,salvo los que se encuentren en los supuestos del artículo 54 fracción II de la Constitución,y el número de diputados de mayoría relativa,se conserva de tal modo que la Cámara se compone ahora de 500 diputados.En nuestro país se ha implantado la división territorial en distritos para efectos del proceso electoral de diputados y dicha división se establece de acuerdo al número de habitantes.

En ese sentido el artículo 53 de la misma Ley Suprema Mexicana expresa que la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales -- uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados.La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último -- censo general de población,sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor en dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de lista regionales,se constituirán cinco -- circunscripciones electorales plurinominales en el país.La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

El precepto que se comenta establece en cinco el número de circuns--

cripciones electorales plurinominales,aún cuando su demarcación territorial queda sujeta a la decisión de los organismos electorales,de acuerdo con el Código Electoral promulgado al efecto.

El artículo 54 Constitucional dispone que la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales,se sujetará a las bases generales siguientes y a lo que en lo particular disponga la ley.

I.-Para obtener el registro de sus listas regionales,el Partido Político nacional que lo solicite,deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos la tercera parte de los trescientos distritos uninominales.

II.-Tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados electos según el principio de representación proporcional,todo aquel partido político nacional que alcance por lo menos 1.5 % del total de la votación emitida para las listas regionales de las cinco circunscripciones y no se encuentre comprendido en los siguientes supuestos:

a).-Haber obtenido el 51 % o más de la votación nacional efectiva,y que su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Cámara,superior o igual a su porcentaje de votos,o

b).-Haber obtenido menos del 51 % de la votación nacional efectiva,y que su número de constancias de mayoría relativa sea igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Cámara.

III.-Al partido que cumpla con lo dispuesto por las fracciones I y II de este artículo,le serán asignados por el principio de representación proporcional el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en cada circunscripción plurinominal.La ley determinará las normas para la aplicación de la fórmula que se observará en la asignación;en todo caso,en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

IV.-En los términos de la fracción anterior las normas para la asignación de curules,son las siguientes:

a.-Si algún partido obtiene el 51 % o más de la votación nacional efectiva y el número de constancias de mayoría relativa representan un porcentaje del total de la Cámara,inferior a su referido porcentaje de votos,tendrá derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional,hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos.

b.-Ningún partido tendrá derecho a que le sean reconocidos más de 350 diputados,que representen el 70 % de la integración total de la Cámara,aún cuando hubiere obtenido un porcentaje de votos superior.

c.-Si ningún partido obtiene el 51 % de la votación nacional efectiva y ninguno alcanza,con sus constancias de mayoría relativa,la mitad más uno de los miembros de la Cámara,al partido con más constancias de mayoría le serán asignados diputados de representación proporcional,hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara,y

d.-En el supuesto anterior,y en caso de empate en el número de constancias,la mayoría absoluta de la Cámara será decidida en favor de aquel de los partidos empatados,que haya alcanzado la mayor votación a nivel nacional, en la elección de diputados por mayoría relativa.

Cabe destacar que el artículo 60 de nuestra Constitución señala que cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiere sobre ellas.

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará en todos los presuntos diputados que hubieren obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral,tanto con los electos por el principio de votación mayoritaria relativa como con los electos por el principio de representación proporcional.El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos Senadores que hubieren obtenido la declaración de la

legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la - Unión,en el caso del Distrito Federal,como con los Senadores de la anterior-Legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.

Corresponde al Gobierno Federal la preparación,desarrollo y vigilancia - de los procesos electorales.La Ley determinará los organismos que tendrán a-su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos;Además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por la Constitución y las leyes que de ella emanen e instituirán un tribunal que tendrá la competencia que determine la ley;las resoluciones del Tribunal serán obligadas y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara que será la última instancia en la calificación de las-elecciones;todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables.

Es relevante en esta reforma la supresión del recurso de queja,que-en la legislación anterior existía a favor de los partidos para recurrir,ante la Suprema Corte de Justicia,a una resolución del Colegio Electoral.El actual texto y el cual comentamos,crea el Tribunal Contencioso Electoral,que - será integrado por siete miembros designados por la elección en la Cámara de Diputados y que conocerá de reclamaciones contra organismos electorales du--rante el proceso.Sus resoluciones podrán ser modificadas por los Colegios -- Electorales,los que a su vez,son reconocidos como última instancia en la calificación de las elecciones.Con esta modificación se vuelve al sistema de - autocalificación plena sin recursos ante el Poder Judicial. (6)

---

(6).-Ignacio Burgoa O.--Derecho Constitucional Mexicano.--Edit.Porrúa,3a. -- edición.--1979,pág.,621 y sgts.
-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-Edit.Olguín,1988.
-Mario Moya Palencia--Democracia y Participación.--Edit.UNAM-1982.pág. - 51 y sgts.

FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

Si he hablado brevemente de las elecciones de representación mayoritaria y de la proporcional,no quisiera dejar de hacer alusión a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados,y por facultades exclusivas debemos entender como aquellas que constitucionalmente tiene como propias,es decir,-sin que para su ejercicio intervenga el Senado.

En consecuencia y conforme al artículo 74 Constitucional son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I.-Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley — le señala respecto a la elección del Presidente de la República;

II.-Vigilar,por medio de una Comisión de su seno,el exacto desempeño de las-funciones de la Contaduría Mayor;

III.-Nombrar a los Jefes y demás empleados de esa oficina;

IV.-Examinar,discutir y aprobar anualmente el presupuesto de Egresos de la -Federación y del Departamento del Distrito Federal,discutiendo primero las -contribuciones que,a su juicio,deben decretarse para cubrirlos;así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día-15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83,debiendo de comparecer el secretario de Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas,fuera de las que se consideren necesarias,con ese carácter en el mismo presupuesto;las que emplearán — los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera,comprobar si se han ajustado a los crite—

rios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Sí del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso dentro de los diez primeros días del mes de junio.

* -- La cuenta pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H.Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.--

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de presupuesto de egresos, así como de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

Declarar sí ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito, en los términos del artículo 111 de ésta Constitución.

---

* -- EN VIGOR A PARTIR DEL 1o.DE SEPTIEMBRE DE 1989.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de la Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

V.-Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla ésta Constitución,por delitos oficiales,y,en su caso,formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declararsi ha o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos quegozan de fuero constitucional,cuando sean acusados por delitos del orden común.

VI.-Derogada

VII.-Derogada

VIII.-Las demás que le confiere expresasente ésta Constitución.

Como ya lo habiamos dicho,éste artículo enuncia las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados,y que podriamos sintetizar de la siguiente manera:-

FACULTADES POLITICAS.-Son las referidas en la fracción I y que consisten en resolver en definitiva qué ciudadano fue electo mediante el voto popular, Presidente de la República.Esta resolución la emitirá la Cámara de Diputados al erigirse en Colegio Electoral.

FACULTADES HACENDARIAS.-Que son aquellas que contemplan las fracciones II,III y IV y que esencialmente consisten en aprobar el presupuesto anual de egresos de la Federación y el presupuesto de gastos del Distrito Federal,lo cual presupone la previa discución y aprobación de las Contribuciones o impuestos que deberán cubrir los habitantes de la República.

FACULTADES JUDICIALES.-Son aquellas que expresan las fracciones V y VI,y que se refieren a los delitos oficiales,o sea,los que cometen las personasque ostentan un cargo público,a diferencia de los delitos del orden común,que son los cometidos por cualquier otra persona.

Cabe destacar que la fracción IV prevé una reducción del plazo del Ejecutivo para presentar el proyecto de presupuesto fuera de los años de -- cambio,ya que anteriormente el plazo vencía el 30 de noviembre y ahora vencerá el 15 del mismo mes,ello considerando que la Cámara de Diputados sólo tenía un mes para discutir y aprobar el presupuesto,ya que su período ordinario vencía el 31 de diciembre.

Se reforma el sexto párrafo de la presente fracción para que la -- Cuenta Pública del año anterior ya no se presente a la Comisión Permanente del Congreso,sino directamente a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.Dicha Cuenta Pública constituye el estado financiero legal que justifica el correcto destino de los gastos públicos.

La anterior modificación es justificable por que el 7 de abril de 1986,se reformaron los artículos 65 y 66 de nuestra Carta Magna,donde se -- establecieron dos períodos de sesiones,y precisamente el segundo de estos - se prolonga hasta el 15 de julio;por ello,es oportuno que este documento de las cuentas nacionales se presente dentro de los primeros diez días del -- mes de junio,para que la misma Cámara lo apruebe dentro de este período,sin que sea necesario plantearlo a la Comisión Permanente.

En cuanto a la reforma de la fracción V,de igual forma tiene el objetivo de adecuarla a las reformas del Título Cuarto de la Constitución,en virtud de la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para conocer las imputaciones de responsabilidades a servidores públicos y resolver sobre sí ha o no lugar para proceder penalmente.

De la breve exposición que antecede se concluye que nuestro sistema constitucional el Presidente de la República está subordinado a la Cámara de Diputados en lo que respecta a la trascendental actividad económica que tiene a su cargo.No se justifica,pues,desde el punto jurídico,la idea de que el Presidente es una autoridad con poder ilimitado y que puede disponer a su -- antojo de las finanzas públicas de México.Si los miembros integrantes de la Cámara de Diputados,en consecuencia desempeñan sus facultades con un espíritu de responsabilidad y servicio,el control que entrañan tales facultades no solo existirían como mera declaración constitucional,sino que se ejercieran en la realidad política-económica en beneficio del país y no caer nunca en - la sumisión de un poder a otro(Legislativo al Ejecutivo).

Sólo entre nosotros las Cámaras jamás han dedicado su tiempo a estudiar la situación fiscal del país y la organización,así como del estado económico de las fuerzas productoras de la nación, para poder discutir con - - acierto las contribuciones que deben imponerse a los gobernados;y menos todavía han dado preferencia durante sus períodos ordinarios de SESIONES al examen de los presupuestos y a la discusión de partida por partida,de los gastos,ajustándose a las verdaderas necesidades del país en lo referente a servicios y empleos públicos;sino que con una festinación y una indiferencia inconcebible aprueban cualesquiera que sean las iniciativas del Poder Ejecutivo,dejándole así toda la responsabilidad,pero toda la fuerza a la vez;tal -- renunciación o negligencia punible es lo que viene a explicar y a confirmar más todavía lo que se explica,que en México,no conforme con la teoría constitucional,pero sí de hecho,la supremacía política entre los órganos de la Federación corresponde al Ejecutivo;y por esa razón el respeto de las libertades individuales,las necesidades económicas y de las aspiraciones sociales - dependen de su voluntad.Por todo ello el Gobierno personal entre nosotros es un hecho.(7)

********** . **********

(7.-Ignacio Burgoa O.--Derecho Constitucional Mexicano.--Edit.Porrúa,3a.edición,1979,pág.622 y sgts.
-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.--Edit.Olguín,1988
-Miguel Lanz Duret.--Derecho Constitucional Mexicano.--Edit.Continental,-5a.edición,1984,pág.179 y sgts.
-Daniel Moreno.--Derecho Constitucional Mexicano.--Edit.Pax-México,8a.edición,1984.pág.441 y sgts.

7.- EL SENADO.

SENATUS.-Senado;Asamblea o Cuerpo Consultivo,uno de los pilares fundamentales de la Constitución Política romana que subsiste desde la Monarquía hasta el imperio,si bien a lo largo de su evolución varió en su composición,atribuciones y competencia.Bajo la Monarquía estaba integrado por los jefes de la Gens y ex-magistrados,en números de cien,elevado posteriormente hasta trescientos,designados por el rey,concompetencia reducida,limitada al asesoramiento del Monarca y al ejercicio de la auctoritas Patrum y del interregnum.

Bajo la República adquiere mayor importancia,sus miembros son elegidos entre ex-magistrados por los Cónsules y posteriormente por los Censores,y su competencia aumenta interviniendo en la administración interior,financiera,militar y llevando la dirección de la política exterior,comenzándose una tendencia a usurpar los poderes que hasta entonces correspondía a los comicios.

Durante el principado continúa siendo un órgano consultivo que a la vez interviene en la administración y gobierno del imperio;sus componentes son designados por el príncipe entre los miembros de las clases elevadas,aumenta su competencia en materia electoral y legislativa,por los Senatus consulta(disposición de carácter normativo emanada del Senado generalmente acatada),pero paulatinamente va cediendo facultades en manos del príncipe,proceso que finaliza hacia el siglo III después de Cristo.

En la época del imperio absoluto pierde el Senado todo su antiguo carácter y queda reducido a una asamblea municipal,que como consecuencia de la división del imperio tiene sede,pues existe al lado del Senado de Roma,otro establecido en Constantinopla.

En el sistema constitucional mexicano,en su artículo 50 de la Carta Magna dice.-El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General,el cual se dividirá en dos Cámaras,una de diputados y otra de

senadores.Adopta así la Constitución en lo que se refiere al Poder Legislativo el sistema de dos Cámaras o bicamerismo.

Dicho sistema nace en Inglaterra en el siglo XIII;partiendo y así-concretamente del año 1215,año en que Juan Sin Tierra acuerda con los estamentos del reino la Carta Magna,(en la que el rey tuvo que conceder a sus - barones y en el que se comprometía a respetar los derechos de sus vasallos, así como un acuerdo duradero en la concesión de impuestos),durante la Edad-Media la organización inglesa tiene caracteres feudales.Pero con notas propias.La Curia Regia,que asistía al Monarca,es la prefiguración del Parlamen to.Al principio resulta de hecho una asamblea netamente feudal.La forman -- los funcionarios de la Corte y los señores con feudo recibido directamante-del rey.En 1254 entran a constituir la Curia dos representantes de los caba lleros de cada condado.Poco a poco,pues,la Curia amplía su base representativa.--En 1265 Simón de Montfort convoca tambien en asamblea a los repre-- sentantes de las ciudades y de los burgos.Así nace el Parlamento inglés,que se consolida en 1295.Nace el Parlamento;más no se crea.

No es fácil precisar la fecha en que se produjo la división del -- Parlamento en dos cámaras.El Clero renuncia primero a su representación par lamentaria; prefería,al parecer,tratar directamente con la Corona los im- - puestos que debería pagar.A mediados del siglo XIV los barones y los prelados se reunen aparte y forman la Cámara de los Lores(que representa a los - Lores Espirituales y a los Lores temporales); --Los caballeros de los conda dos y los diputados de las ciudades y de los burgos,reunidos asimismo en -- otra asamblea,constituyen la Cámara de los Comunes (que representa a los -- estamentos del pueblo).--En 1343 la separación está efectuada;en 1377 se -- elige un Speaker. (8)

(8).-M.Jimenez de Parga,--Los Regímenes Políticos Contemporáneos,--Edit. -- Tecnos-Madrid.5a.edición,1974.--pág.259 y sgts.

Siglos posteriores,el pueblo norteamericano,heredó del inglés en - la creación del derecho sin sujeción a fórmulas preconcebidas,aplicó el sis tema bicamerista,al conferir a la Cámara de Representantes la personería -- del pueblo y al senado la de los Estados.La adopción del bicamerismo tanto- en Inglaterra como en los Estados Unidos,fueron productos de los derechos,y no de las doctrinas.

Prescindiendo de las diversas aplicaciones,el Sistema Bicameral -- tiene ventajas propias,cualquiera que sean los fines que con el se busquen. y son las siguientes:-

1.-Debilita,dividiendo,al Poder Legislativo,que tiende generalmente a predo minar sobre el Ejecutivo;favorece el equilibrio de los Poderes,dotando al - Ejecutivo de una defensa frente a los amagos del Poder rival.
2.-En caso de conflicto entre el Ejecutivo y una de las Cámaras,puede la - otra intervenir como mediadora;si el conflicto se presenta entre el Ejecuti vo y las dos Cámaras,hay la presunción fundada que es el Congreso quien tie ne la razón.
3.-La rapidez en las resoluciones,necesaria en el Poder Ejecutivo,no es -- deseable en la formación de las leyes;la segunda Cámara constituye una ga-- rantía contra la precipitación,el error y las pasiones políticas;el tiempo- que transcurre entre la discución en la primera Cámara y la Segunda,puede - serenar la controversia y madurar el juicio. (9)

---

(9).-Felipe Tena Ramírez.--Derecho Constitucional Mexicano.--Edit.Porrúa. - 16a.edición,1978,pág.266.

En México,la Constitución de 1824,consagró el bicamerismo de tipo - norteamericano o federal,al establecer la Cámara de Diputados sobre la base- de la representación al número de habitantes y el Senado compuesto por dos - representantes de cada Estado.

En el Congreso Constituyente de Queretaro,el sistema bicameral ya - no sucitó ninguna polémica,se aceptó sin discución alguna y el cual pardura- en la Constitución Suprema de nuestros días.

a).- SU COMPOSICION.

El Senado tiene como la Cámara de Diputados,un origen de carácter-- popular directo,no representa consiguientemente a clase social alguna,sino - a los Estados de la Federación Mexicana y al Distrito Federal,siendo así la- población de estas entidades la que por mayoría elige a sus miembros con in- dependencia de su densidad demográfica,por lo que en su formación concurren- paritariamente.

El artículo 56 Constitucional dispone,la Cámara de Senadores se com podrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal,nombra-- dos en elección directa.La Cámara se renovará por mitad cada tres años.

La Legislatura de cada Estado y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión,en el caso del Distrito Federal,declararán electo al que hubiere obtenido la mayoría de los votos emitidos.

Dada su composición orgánica,el Senado es el Cuerpo Estatal en que- esa confluencia se manifiesta de tal suerte que a través de él,se logra la - igualación política-jurídica entre las Cámaras,por tanto,sin el Senado,las - entidades no estarían en situación paritaria en cuanto a las funciones diver sas del organismo Legislativo Nacional,como sucede en los sistemas ,Uni--ca-

merales,pues existiendo sólo un órgano legislador,compuesto por diputados - elegibles cada uno por determinado número de habitantes,los Estados con mayor densidad demográfica acreditan más individuos que los de escasa población.

Por ser menor el número de miembros que integran el Senado,la Institución de la suplencia tiene más importancia en tratándose de los Senadores que de los diputados,pues el artículo 57 de la Constitución dice.-Por - cada Senador Propietario se elegirá un suplente.Fincado sobre el mismo principio que el 53 constitucional,este precepto pretende evitar el desmembramiento de la Cámara de Senadores debido al bajo número de sus miembros.

El artículo 59 Constitucional establece que los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrá ser reelecto para el periódo inmediato.

Los Senadores y Diputados suplentes podrán ser electos para el periódo inmediato con el carácter de propietarios,siempre que no hubieren estado en ejercicio;pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periódo inmediato con el carácter de suplentes.

Este principio establece el principio de la NO REELECCION,siendo - absoluta cuando del Presidente de la República se trata y a los gobernadores de los Estados,y relativa para los Senadores y Diputados,la condición - en caso de reelección de estos es que no sea para el periódo inmediato.(10)

---

(10).-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.--Edit.Olguín.-1988.
-Miguel Lanz Duret.--Derecho Constitucional Mexicano.--Edit.C.E.C.S.A. 5a.edición,-1984.-pág.184 y sgts.

FACULTADES EXCLUSIVAS DEL SENADO

Conforme al actual artículo 76 Constitucional son facultades exclusivas del Senado las que en seguida se comentan brevemente.

I.-Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con - base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario de despacho correspondiente rinda al Congreso;además,aprobar los trata-- dos internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

II.-Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de Ministros,- agentes diplomáticos,cónsules generales,empleados superiores de hacienda,coroneles y demás jefes superiores del Ejército Armada y Fuerza Aerea Nacionales,en los términos que la ley disponga.

III.-Autorizar tambien para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país,el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias,por más de un - mes,en aguas mexicanas.

IV.-Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados,fijando la fuerza necesario.

V.-Declarar,cuando hayan desaparecido todos los Poderes constitucionales de un Estado,que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, --- quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado.

El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República,con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes,y en los recesos,por la Comisión Permanente,conforme a -- las mismas reglas.El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocato

ria que él expidiere.Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso.

VI.-Resolver las cuestiones políticas que surgan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fín al Senado,o cuando,con motivo de dichas cuestiones,se haya interrumpido el orden Constitucional mediante un conflicto de armas.En este caso el senado dictará su resolución sujetándose a la Constitución General de la República y al del Estado.

La Ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior;

VII.-Erigirse en Jurado de Sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en -- perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho,en los términos del artículo 110 de ésta Constitución.

VIII.-Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,así como a las solicitudes de licencia y a las renuncias de los mismos funcionarios que le someta el Presidente de la República.

IX.-Derogada.

X.-Las demás que la misma Constitución le atribuye.

Según la fracción I del presente artículo corresponde al Senado -- aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo - de la Unión.Esta facultad se corrobora por el artículo 133 de la misma Constitución el cual inviste a los tratados internacionales que con aprobación del Senado concerte el Poder Ejecutivo Federal,con el carácter de normas Supremas de la Nación,pero siempre que no esten en desacuerdo con la Constitución misma.

Obsérvese que esta facultad exclusiva está contradicha por la fracc. X del artículo 89 que consigna la atribución del Presidente de la República para dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las po-

tencias extranjeras,sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal. -

La anterior contradicción debe decidirse en el sentido que la facultad mencionada es exclusiva del Senado,toda vez que esto obedece a descuidos parlamentarios bajo el sistema unicamaral que implantó la Constitución de 1857,descuido que de la misma manera incurrieron los Constituyentes de 1917,pues sin advertirla aprobaron el artículo 89 de la Carta Magna vigente,sin que hasta el momento sea corregido,estimando que la ratificación de los tratados internacionales debe corresponder al Congreso Federal.

En la fracción II del artículo 76 Constitucional es facultad exclusiva del Senado.-Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de Ministros,agentes diplomáticos,cónsules generales,empleados superiores de hacienda,coroneles y demás jefes superiores del Ejército Armada y Fuerza Aérea Nacionales,en los términos que la ley disponga.

Esta fracción deberá de reformarse para establecer que será facultad exclusiva de la Cámara de Senadores el nombramiento de los altos funcionarios siendo estos responsables ante el Congreso de la Unión.La anterior consideración es en razón de que el Senado carece del derecho de proponer nombramiento de esos funcionarios pues no olvidemos que el Ejecutivo propone pero no nombra,en este orden de ideas,es el Senado el que aprueba el nombramiento de dichos funcionarios y la proposición la deja al Ejecutivo,de ahí que ésta facultad sea atribuida al Senado y no al Ejecutivo.

En la fracción III del artículo 76 constitucional,faculta al Senado,autorizar al Presidente de la República para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera del país,el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias,por más de un mes,en aguas mexicanas.

Esta facultad del Senado importa una limitación a la potestad que tiene el Presidente de la República para disponer de la totalidad de la ---

Fuerza Armada permanente,o sea,del Ejército terrestre,de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea conforme lo indica la fracción VI del artículo 89 constitucional,ya que sin la autorización del Senado no puede enviar fuera de la República las tropas mexicanas,implicando así un elemento de seguridad para la soberanía del país y de la integridad del territorio nacional,pues el Presidente,sin la autorización del Senado,no solo no puede permitir el tránsito de fuerzas extranjeras por tierras mexicanas,sino que está obligado a expelerlas en caso de que ya hubiesen penetrado a ellas o de que permanezcan en las aguas nacionales.No olvidando que de los permisos de que habla ésta fracción son materia de tratados ó de convenciones,pero estas serán siempre sin el peligro de la integridad territorial.

El artículo 76 en su fracción IV,establece que el Senado es de su facultad.-Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados,fijando la fuerza necesaria.

Si se acepta que la Guardia Nacional pertenece a los Estados y que uno de los objetos de ésta institución es mantener el respeto a las instituciones,sirviendo de contrapeso a un ejército numeroso,se comprenderá la importancia por tanto de la prohibición al Presidente de la República,de movilizarla a su arbitrio,pues si el Senado puede dar su consentimiento en los términos que la anterior disposición indica,se supone que los Estados deben tener una guardia nacional,lo que se corrobora con el artículo 31 en la fracción III,Constitucional,al establecer que es obligación de todo mexicano alistarse y servir a ella.

Por ende,se debe distinguir la guardia nacional del ejército y así interpretar en su correcto alcance la facultad del Senado,aunque la finalidad de una y otra sea la misma,pues consiste en mantener la seguridad pública,pero el ámbito donde este se realiza varía en uno y otro caso,pues la guardia nacional es la fuerza organizada que para conseguirlo dentro de sus-

respectivo territorio crean los Estados,mientras que el ejército lo cumple en toda la órbita espacial de la República.

En la fracción V del artículo 76 Constitucional,se faculta al Senado.-Declarar,cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado,que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado.El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República,con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presente,y en los receso,por la Comisión Permanente conforme a las mismas reglas.

Conforme a ésta fracción incumbe al Senado declarar la desaparición de los Poderes locales y nombrar un gobernador provisional a propuesta en terna del Presidente de la República cuando todos hayan desaparecido.La desaparición de poderes en un Estado es un fenómeno de facto que implica el rompimiento del orden institucional,en otras palabras,desaparecen los poderes de un Estado cuando por causas distintas,sus órganos Ejecutivo,Legislativo y Judicial carecen de la potestad imperativa para hacerse obedecer por los medios legales.

El 29 de diciembre de 1978,se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Reglamentaria de la fracción V,del artículo 76 constitucional,señalándose en este ordenamiento las causas que configuran la desaparición de Poderes de un Estado,y que consisten en lo siguiente:

Artículo 2.-Se configura la desaparición de los Poderes de un Estado únicamente en los casos de que los titulares de los Poderes constitucionales:-I.-Quebranten los principios del régimen federal; fracción II.-Abandonen el ejercicio de sus funciones,a no ser que medie causa de fuerza mayor.;fracción III.-Estuvieren imposibilitados físicamente para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos o con motivo de situaciones o con-

flictos causados o propiciados por ellos mismos,que afecten la vida del Estado,impidiendo la plena vigencia del orden jurídico.; fracción IV.-Prorrogaren su permanencia en sus cargos después de fenecido el periódo para el que fueron electos o nombrados y no se hubieran celebrado elecciones para elegir a los nuevos titulares.; fracción V.-Promovieren o adoptaren forma de gobierno o base de organización política distintas de las fijadas en los artículos 40 y 115 de la Constitución general de la República.

El ordenamiento a que se ha hecho mención contiene importantes disposiciones sobre la legitimación para pedir al Senado el nombramiento de un gobernador provisional en cualquier situación de desaparición de poderes,incumbiendo el derecho petitorio a los senadores,diputados federales según lo indica su artículo 3,de igual forma en cuanto al procedimiento para designar a dicho gobernador lo señala la mencionada ley.

En el mismo artículo 76 fracción VI,se faculta al Senado resolver las cuestiones políticas que surgan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fín al Senado,o cuando,con motivo de dichas cuestiones,se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas.En este caso el Senado dictará su resolución sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

La demarcación del alcance de esta facultad radica en la especificación de lo que deba entenderse por cuestiones políticas,pues en los casos cuando se sucitan controversias entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos,en estos casos corresponde la decisión a la Suprema Corte de Justicia de la Nación,según lo dispone el artículo 105 constitucional que dice.-Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se sucitan entre dos o más Estados,entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados.así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley.

Tratándose de estos tipos de conflictos entre los poderes de un Estado,el Senado actuará sin sujetarse a ninguna ley,sino al criterio y sensibilidad politicos de sus componentes,lo que excluido en la presente fracción que se comenta,ya que esta resolución se deberá pronunciar conforme a las -- prescripciones de la misma Ley Suprema y de la del Estado correspondiente.

De este mandamiento se observa que las cuestiones políticas a que - nos referimos tienen que decidirse jurídicamente,esto es,analizando la constitucionalidad de los actos de los poderes en conflicto,de ahí que no es posible en estricto derecho,delimitar la competencia del Senado por una parte- y de la Suprema Corte por la otra para dirimir tales cuestiones políticas,ya que no es dable escindir en ellas su carácter político de índole jurídica.

Dentro del artículo 76 en su fracción II se faculta al Senado Mexi cano.-Erigirse en Jurado de Sentencia para conocer en Juicio Político de -- las faltas u omisiones que cometan los Servidores Públicos y que redunden - en perjuicio de los interese públicos fundamentales y de su buen despacho,- en los términos del artículo 110 de ésta Constitución.

La fracción anterior implica que para la aplicación de las sanciones,es necesario de la acusación de la Cámara de Diputados ante la Cámara- de Senadores,previa declaración de mayoría absoluta de los miembros presentes de aquella Cámara,después de haber sustanciado el procedimiento respec tivo,en este sentido,la Cámara de Senadores conociendo de la Acusación,erigida en Jurado de Setencia,aplicará la Sanción correspondiente mediante la- resolución de las dos terceras partes de sus miembros presentes en sesión.

En la fracción VIII del artículo 76 constitucional,otorga al Senado la facultad de otorgar o negar la aprobación de los nombramientos de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,así como de las solicitudes de licencias y a las renuncias de los mismos funcionarios,que le someta el Presidente de la República.

Como observación debemos hacer notar que tratándose de las designaciones de dichos ministros,que si el Senado no niega expresamente el nombramiento,sin aprobarlo tampoco en la misma forma,dentro del término de diez -- días,la persona en quien hubiese recaido asume en forma definitiva el cargo respectivo según el artículo 96 constitucional.

**********.**********

Notese que de las facultades de la Cámara de Diputados y de la de - Senadores que hasta aquí y en la forma así comentadas,no se ejercen ni se -- aplican dentro del marco constitucional de la realidad política,pues la clara y abierta sumisión del Poder Legislativo al Ejecutivo ha persistido siempre lo que ha afectado al régimen constitucional y a la propia economía ---

nacional,pues,no obstante de las muchas y fuertes facultades que la constitución le faculta se ha convertido en un poder que únicamente se limita a obedecer y aprobar las iniciativas de Ley del Ejecutivo,sin que se proceda a su revisión y análisis debida.

Se apunta asimismo que debe considerarse a rango constitucional que los aspectos relacionados directamente con la economía mexicana,como el de la cuenta o deuda externa,petroleo,etc.,sean considerados y aprobados por el Congreso de la Unión y no sean decisión de unos cuantos funcionarios.

Veamos por ejemplo que el rógimen de los Empréstitos Públicos,la fracción VIII del artículo 73 constitucional concede facultad al Congreso de la Unión para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el Crédito de la Nación,para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

La propia disposición ordena que ningún Empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos,o que tengan el propósito de conseguir la regulación monetaria y las operaciones de conversión.

A su vez,la Ley General de Deuda Pública,expedida por dicho Congreso el 30 de diciembre de 1976,contiene importantes mandamientos para el control,la vigilancia y la autorización de los empréstitos con el fín de que estos se apliquen y destinen en beneficio económico del país.

El mismo ordenamiento legal establece una Comisión Asesora de Financiamientos Externos del Sector Público,como órgano técnico auxiliar de Consulta de la Secretaría de Hacienda integrada con representantes de diversas entidades paraestatales y entre cuyas funciones figura la de conocer y opinar sobre los estudios que se refieren a la deuda externa del sector público federal y recomendar políticas para mantenerla dentro de la capacidad de pago de dicho sector y del país,(artículo 32 fracción V de dicha ley),además es el Banco de México el que compete actuar como agente financiero del gobierno federal en las operaciones de crédito externo o interno y en la emisión y atención de em-

préstitos públicos,y encargarse del servicio de tesorería del propio Gobierno(artículo 8,fracción V de la Ley Orgánica respectiva).

Del régimen jurídico a que están sometidos todos los empréstitos -- públicos y que brevemente se ha delineado,se concluye con evidencia que ningún funcionario del Estado ni de ningún organismo público descentralizado -- puede,según su criterio subjetivo,contraer compromiso económico alguno o en nombre de la Nación,o sea,convertirla en deudora,sin que se acaten puntualmente las disposiciones constitucionales y legales señaladas,pues su observancia tiende a evitar todo endeudamiento perjudicial y ominoso para el país.

Hecha la referencia jurídica anterior,es oportuno hacer alusión al delito de PECULADO que se haya en completa relación con el capítulo IV,De -- las responsabilidades de los Servidores Públicos,en los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal,(del Juicio Político)

Este delito de Peculado se comete por:-

I.-Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero,valores,fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado,al organismo descentralizado o a un particular,si por razón de su encargo los hubiere recibido en administración,en depósito o por otra causa.

II.-El servidor público que indebidamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona,la de su superior jerarquico o la de un tercero,o a fín de denigrar a cualquier persona.

III.-Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior,a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades;y

IV.-Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia,administración o aplicación de -

recursos públicos federales,los distraiga de su objeto para usos propios o-ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.

Al que cometa el delito de peculado se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando el monto de lo distraido o de los fondos utilizados indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito,o - no sea valuable,se impondrán de tres meses a dos años de prisión,multa de - treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo,cargo o comisión públicos.

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el - Distrito Federal en el momento de cometerse el delito se impondrán de dos a catorce años de prisión,multa de trescientas a quinientas veces el salario-mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el-delito y destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo,cargo o comisión públicos.

En el orden de ideas que se plantean por éste precepto,los servidores públicos estatales o paraestatales que reciban dicho dinero y valores - no son sino administradores,depositarios o manejadores de estos bienes,cuyo importe debe destinarse a la ejecución de obras que directamente produzcan-un incremento en los ingresos públicos o para realizar propósitos de regulación monetaria y operaciones de conversión según lo indica la Constitución-de la República.Por consiguiente,se comete el delito de Peculado por los -- Servidores Públicos,SI ESTOS NO INVIERTEN EL DINERO DE LA NACION PROVENIENTES DE TALES EMPRESTITOS EN LOS FINES ANTES INDICADOS,DANDOLES CUALQUIER -- OTRA FINALIDAD DISTINTA.

Tratándose de la deuda externa de México,en relación con el destino de los empréstitos que la forman,cabe plantearse las siguientes cuestiones:

I.-Los empréstitos que se han obtenido,se han destinado realmente a los citados fines ?

2.-En qué han consistido las obras que directamente hubiesen producido un incremento en los ingresos públicos ? existen solamente en planos y proyectos-o se ejecutan materialmente y en dónde ?.

3.-Se autorizan tales empréstitos con aprobación del Congreso de la Unión y-de la Ley General de la Deuda Pública ?.

4.-Los ingresos por la venta de petróleo al extranjero se aplican para amortizar la deuda externa de México ?.

5.-Se distrae de su objeto constitucional y legal el dinero y los valores obtenidos por dichos empréstitos mediante toda clase de dispendios,despilfarros,gastos suntuosos e inútiles,viajes frecuentes y multitudinarios al extranjero,altos sueldos de numerosos guardianes de los altos servidores públicos,en general de pagos innecesarios y nada benéfico para la economía del país ?.

6.-El Congreso de la Unión,comprueba el destino de los empréstitos en beneficio del país,o se concretan a aprobar la cuenta pública únicamente sobre la-base de la mera documentación enviada y confeccionada por el Ejecutivo Federal ?.

7.-La ejecución de las obras a que se refiere la fracción VIII del artículo-73 constitucional,se comprueba con la sola mención e informes y documentos -que presenta el Presidente de la República ?.

8.-El Congreso de la Unión aprobó todos y cada uno de los empréstitos que -forman el endeudamiento de la nación,conforme a la disposición constitucional ?.

9.-En qué documentos se hacen constar y se aceptan los empréstitos y las -obligaciones de pago,quiénes han firmado y firman en nombre de la Nación dichos documentos ?,se pueden exhibir ante el pueblo o son secretos ?.

10.-A través de los empréstitos se ha regulado el peso mexicano y se ha evitado con ello la devaluación exagerada que agobia al pueblo ?.
11.-Que dependencia del Estado o qué entidad paraestatal ha recibido y reciben el dinero de los empréstitos y en qué lo aplican esos altos servidores públicos que en nombre de la nación reciben los empréstitos ?.
12.-Requiere realmente el país de tales endeudamientos tan altos ?.

Sin la comprobación de los empréstitos en la ejecución de obras que directamente hayan producido un incremento en los ingresos públicos o para fines de regulación monetaria y operaciones de conversión,según lo manda la Constitución,por parte de los Servidores Públicos que hayan firmado y recibido tales empréstitos en nombre de la Nación,el CORPUS DELICTI del Peculado en perjuicio de la Nación Mexicana quedará integrado en contra de los Servidores Públicos que disponen ilícitamente de los empréstitos,quienes con esa acción provocan la carestía,inflación constante,devaluaciones de nuestra moneda,improductividad,y pobreza.

Para esos Servidores Públicos que disponen de los empréstitos en forma ilícita en dónde quedan los Controles del Congreso de la Unión,en dónde el Juicio Político o de procedibilidad,no acaso debe constitucionalmente el Congreso de la Unión como representante de la Nación y de las entidades federativas cumplir con sus facultades ? y no siga siendo un organismo SUBORDINADO AL EJECUTIVO;cuando se alcance un real equilibrio entre los poderes, la República Mexicana será otra,más fuerte y más vigorosa en su desarrollo, de no ser así,en México no le llamaríamos Poder Legislativo,sino más bien un Poder Respaldativo que se concreta a respaldar los proyectos de ley que emanan del Ejecutivo Federal Mexicano.(11).

(11).-Faustino Gutierrez Alviz--Dic.,Der.,Romano-Edit.Reus-Madrid.1948,pág.546.
-Ignacio Burgoa O.--Der.Const.Mexicano.--Edit.Porrúa,3a.ed.1979,pág.628.
-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos--Edit.Olguín-1988
-Ignacio Burgoa O.El Peculado contra la Nación.Edit.Edamex,2a.ed.1983.
-Ley Orgánica del Congreso General--Edit.Porrúa,2a.ed.1983.

** 8.-LAS FUERZAS DEL CONGRESO

El Poder Legislativo Mexicano,conforme al artículo 50 de nuestra Ley Básica éste se deposita en un Congreso General que se divide en dos Cámaras,la primera de Diputados y la segunda la de Senadores,ambas con iguales en poder y -- con las mismas facultades,salvo el ejercicio de algunas facultades que se re-- serva en forma exclusiva a cada una de ellas,pero estas tienen la misma finalidad,es decir,representación,pues representan al pueblo,de ahí que sea inaceptable una clasificación de Cámara baja y Cámara alta,pues tanto una como otra -- integran el cuerpo único legislativo de la Nación,y que viene siendo el Congreso General de cuyos miembros son designados en forma directa por el pueblo,por tanto,se trata de dos componentes iguales que a su vez constituyen el Congreso y que las leyes o decretos votados por una sola Cámara o sin llenarse los re-- quisitos no tendrán validez constitucional,pues la imperatividad y obligatoriedad de las leyes solo dimanan del Congreso de la Unión que funciona constitu-- cionalmente como órgano legislativo del Estado.

Sin embargo la actuación del Congreso no debe ser libre,la Constitución - fijará los límites al ejercicio de la autoridad legislativa y le prescribirá - la órbita dentro de la cual debe obrar.

La facultad del Congreso de sancionar las leyes es sólo una parte de su - actividad,esto no es el círculo al cual debe concretarse sino además la de asumir la responsabilidad legislativa de supervisar al Ejecutivo,pues su deber es la de servir como FORO nacional para la expresión,formulación y moldeamiento - de la opinión pública y fundamentalmente la de obrar como máximo investigador- por vía de apremio si es necesario,los hechos sobre los cuales deban recaer -- las decisiones legislativas.

Entre otra de las más importantes funciones del Congreso de hoy,es la de- ejercer un Control efectivo sobre la administración,y la base jurídica del Control Legislativo debe tener su fuente en una ley del Congreso.

Cabe destacar de otra parte,que la Ley de Representación es un principio fundamental,y esta consiste en un fenómeno jurídico por medio del cual una persona emite o recibe declaraciones de voluntad que se imputan a otro sujeto,de ahí que la doble vertiente de la representación es activa en el primer caso y pasiva en el segundo caso,en este sentido la característica de la Representación son dos: primera que el representante realice el negocio a virtud de voluntad propia;segunda que el asunto se concierte o efectúe en nombre de otra persona,imputándose en su patrimonio las consecuencias que origine.

La Representación supone por tanto un dualismo de voluntades y de sujetos;la voluntad del representante,que es la que físicamente se exteriorizá,y la voluntad del representado,que se supone declarada por el representante que actuó a su nombre.

La Representación defiere en virtud de que caben varias clasificaciones,siendo la legal y voluntaria,ejemplo de la primera nos la ofrece el tutor,el padre,etc.,la segunda son todos los apoderados a quienes se faculta para que contraten en nuestro nombre.

Ahora bien como las personas sociales no tienen,aun siendo realidades jurídicas,corporeidad física con que comerciar,necesitan de sujetos individuales para que actúen en su nombre: así un gerente de Compañía anónima, el alcalde de un municipio o el diplomático de una nación,el rey o Presidente de un Estado.

En orden del Derecho Público obligaba a admitir tres formas de representación:

a).-Necesaria.----- b).-Voluntaria.---- y c).-Mixta.

Según el sujeto físico representante tuviera que existir y hubiera de ser uno determinado;o que pudiera existir o no,in abstracto e in concreto un determinado representante; o que siendo necesaria en principio la repre-

sentación in abstracto,pudiera variar su titular in concreto(la necesidad de que haya un diputado por el distrito,pero con la posibilidad de que lo fuera éste o el otro candidato).

En otro aspecto,si entre representante y representado no había interposición de persona,la representación en este caso era directa,inmediata o de primer grado,como sucede con el Parlamentario votado en las urnas por sus electores;en cambio,sí había electores de electores,compromisarios,en este sentido la representación era indirecta,mediata o de segundo grado.

Con lo expuesto se explica cómo un diputado,un ministro,etc.,eran representantes que actuaban en nombre del Estado y no a nombre de quien lo nombró.

La unidad política del pueblo nunca se manifiesta del todo como cosa presente en identidad real;y,por tanto tiene que estar representada por hombres,en este orden la Representación,en síntesis,consiste en hacer presente lo que de otro modo no lo estaría;en hacer perceptible y actual lo que no lo era;en que logre exteriorización concreta una alta especie del ser,de ahí que el carácter público de la representación lo es en virtud de hacerse ostencible en la vida del Parlamento,porque los diputados no representan a su distrito,y porque,en otro sentido,no es representante más que quien gobierna quien ocupa cargo preeminente,no un funcionario cualquiera.

La representación no puede llevarse a cabo de manera pura,ignorando al pueblo pues aquella presupone la representación del pueblo,por cuanto que ha de ser pública y la opinión y los actos de los representantes es la que interesa y opera,misma que debe ser de igual manera controlada y limitada por el pueblo. (12)

---

(12).-Nicolás Pérez Serrano.--Tratado de Derecho Político.--Edit.,Civitas-Madrid,2a.edición,1984,pág.,260 y sgts.

Igualmente y como medio práctico es el control del Congreso sobre - los gastos del Estado,de ahí que no puede negarse que el Control del Congreso sobre las delegaciones de autoridad y asignaciones de fondos,así como del Poder de Investigación son instrumentos importantes para cumplir la responsa bilidad de supervisar la administración pública del Estado.

Difícilmente podriamos negar que actualmente en nuestros días el -- Poder de Investigación es un auxiliar importante en la función legislativa,- pues un Congreso prudente es aquel que se haya plenamente informado;un Con-- greso no informado seguramente será un Congreso que perderá el respeto y -- confianza del pueblo,dicho lo anterior,es el uso del Poder de Investigación- el medio único para allegarse de la información necesaria y facultarlo para- el ejercicio de sus funciones legislativas,sin el Poder de Investigación el- Congreso se ve gravemente obstaculizado para ejercer de una manera eficaz -- y prudente todas sus funciones constitucionales.

Sapero,y no obstante de la importancia del Poder Investigador Legislativo este no se encuentra autorizado en ningún precepto de la Constitución por tanto,este Poder se le debe atribuir carácter constitucional y que deberá aplicarse de acuerdo a la realidad económica,política y social del país,- ese poder debe ser un Poder de Investigación que deberá emplearse para la -- protección de los intereses nacionales con respecto a los cuales el Congreso deba legislar.

El alcance del Poder de Investigar,en suma es tan profundo y amplio como

el poder de sancionar leyes conforme a la Constitución,pues este comprende inda gaciones en las dependencias del Gobierno Federal para exponer la corrupción,ma la administración o ineficiencia de los organismos del gobierno o despilfarro - de recursos,con lo anterior se contribuye a disminuir los privilegios del Ejecu tivo y de todos sus colaboradores que forman la administración pública.

Fuera del orden legal,el Presidente de la República cuenta con elementos - suficientes de fuerza que le dan una gran superioridad en la lucha con el Con-- greso,pues además cuenta con una burocracia propia mediante la cual está asegu- rada la coordinación de toda la política del gobierno,tiene a su favor aquellos funcionarios que esperan sus favores;pero dentro del orden constitucional que - es el que se debe tomar en cuenta al examinar la formación del Gobierno,la supe rioridad del Congreso es indiscutiblemente aceptable por su sola facultad de -- dictar las leyes a que la nación entera y el propio Poder Ejecutivo tendrá que- someterse.

El peligro de invasión que pueda alterar la estabilidad de las institucio- nes radica en el posible abuso que el Congreso pueda hacer de sus atribuciones, pero esto es algo paradógico,pues México nunca ha vivido bajo un estricto régi- men constitucional de ahí que la preponderancia ha sido siempre del Ejecutivo.

Una total Separación de los Poderes no garantizaría el equilibrio,sino por- el contrario,les daría una independencia antagónica con el peligro de que cada- poder se extienda al maximum de amplitud convirtiéndose en poderes insoporta- - bles para los gobernados;a esta observación,se requiere que el uno sirva de li- mitación al otro mediante normas constitucionales que limiten las invasiones y- el exceso del Poder por ambos poderes,de tal forma que estas medidas permitan - la exacta realización de la Constitución.

Conforme lo hasta aquí expuesto,atribuyo como las fuerzas del Congreso la- facultad de legislar,pero además con el Poder de Control efectivo y Poder de -- Investigación,que deberá ejercerse sobre la Administración Pública y del Poder-

Ejecutivo quien está obligado a proporcionar la información exacta al Congreso pues no existe en la realidad ninguna causa federal que estuviera a debate la legalidad de una negativa de éste, a fín de proporcionar toda la exacta y correcta información al Congreso.

Toda autoridad gubernamental en nuestro sistema constitucional debe ejercerse sujetas a limitaciones de la Ley Básica, por tanto, el Poder de Control Efectivo y el Poder de Investigación deben derivar de la Constitución con la finalidad de que la función del Congreso pueda ser ejercida eficazmente.

Si las anteriores funciones no se cumplen en nuestro sistema constitucional, estaremos entonces frente a un Bicamaralismo imperfecto i impropio que consiste en la falta de paridad de poderes de las Cámaras con atribuciones que aunque otorgadas por la Constitución son INEJERCIDAS, por tanto, ambas Cámaras quedan sujetas al libre arbitrio del Ejecutivo que se concretan a aprobar todas las iniciativas de éste último. La ley en un sistema bicamaral perfecto es un acto complejo que dimana de la cooperación imprescindible e igual de ambas Cámaras y estas a su vez dirigidas hacia una mejor administración pública. (13)

---

(13).-Miguel Lanz Duret--Derecho Constitucional Mexicano.--Edit., Continental, 5a.edición, 1984, pág., 117 y sgts.
-Emilio Rabasa.--La Constitución y la Dictadura.--Edit. Porrúa, 6a.edición 1982, pág., 152 y sgts.
Bernard Schwartz--Los Poderes del Gobierno.--Edit. UNAM, Tomo 1, 1966, pág. 119 y sgts. 161 y sgts.

9.-LAS RIVALIDADES ENTRE EL PODER LEGISLATIVO Y EJECUTIVO.

Las rivalidades del Poder Legislativo entre el Poder Ejecutivo se manifiesta en tres vértices:

a).-Estructural.---- b).-Histórico.---- y c).-Institucional

a).-Por cuanto hace al aspecto estructural,esta tiene su origen en la división del Estado y la Sociedad,ya que como entes discrepantes esblacen formas de mediación y representación tendientes a atenuar su separación,y así mediante las clases sociales la sociedad se relaciona con el Estado y la forma de representación consiste en la presencia de Poderes Federes,esto es,dediputados y Senadores en la esfera del Parlamento.En consecuencia,el Parlamento es la representación de la Sociedad Civil en el Estado y le concierne fundamentalmente la tarea aquella de formular los planes generales para el funcionamiento de la sociedad.

En la contraposición al Parlamento o Congreso,la administración pública es la que establece la mediación entre el Estado y la Sociedad y los representantes de éste en la vida civil son los miembros de la burocracia política.

Por tanto la Administración Pública,como actividad organizada del Estado en la Sociedad es la encargada de realizar la función administrativa y Política del Estado mediante la ejecución de las normas generales que son elaboradas por el Parlamento.

En consecuencia la función administrativa del Estado va a consistir en la organización y coordinación del organismo productivo de la Sociedad,teniendo como base la propiedad privada y el aspecto mercantil,de ahí que la actividad económica del Estado tiene como fín fundamental la reproducción de las relaciones capitalistas de producción,destinando su función política en la dirección de los organismos de seguridad y defensa a efecto de que la vida de la sociedad civil se desarrolle con estabilidad política.

Tanto la función política como administrativa recaen en el Ejectivo en este sentido,la rivalidad estructural del Legislativo y el Ejecutivo muestra la separación o división del Estado y la Sociedad,porque el Legislativo- es una conquista de la Sociedad en el Estado y la Administración Pública a - cargo del Ejecutivo,viene siendo la presencia material del Estado en la So-- ciedad.

b).-La rivalidad Histórica.

Esta rivalidad tiene como escenario la Monarquía Absoluta así como- al Estado Liberal.En la Monarquía Absoluta el Control Político lo ostenta el Ejecutivo en consecuencia subordina al Poder Legislativo.En la etapa del -- Estado Liberal la fuerza política la ejerce el Poder Legislativo en tanto -- que el Ejecutivo se debilita.No obstante,la rivalidad histórica continúa presente en los siglos XIX y XX,desembocando en dos formas de regímenes:

a).-El Parlamentario. b).-El Presidencial.

En el régimen Parlamentario la dirección de la Administración Pública está a cargo del Primer Ministro que se hace auxiliar en el desempeño de sus - funciones por Ministros;la institución donde actúa viene siendo el Gabinete.

En el régimen Presidencial el titular de la Administración Pública- es el Poder Ejecutivo y sus principales colaboradores son los Secretarios de Estado.

Desde esta perspectiva,la naturaleza del régimen político está --- determinada por el desarrollo desigual y combinado el capitalismo en cada -- formación social,el Perlamentarismo y el Presidencialismo son producto de -- las condiciones de producción.

c).-La rivalidad Institucional.

Se establece con la formalización del Poder plasmado en las Constituciones de los Estados Nacionales.Al delimitarse el ámbito de competencia del Legislativo y del Ejecutivo se manifiesta en el esquema jurídico-constitucional,su oposición estructural e histórica en tanto se plasma como conflicto institucionalizado.

Si el régimen es el Parlamentario,el predominio recae en el Legislativo;si es Presidencial,el Ejecutivo es la cabeza del proceso político,por lo tanto,la división de poderes,no solo no atenúa el predominio de un poder sobre otro,sino que una de las ramas del régimen sirve como centro de poder, porque el desarrollo del capitalismo y el interés político de la burguesía inciden directamente en la organización institucional del régimen político.

En México,el régimen político que impera es el Presidencial,en donde el Poder Ejecutivo es la Fuerza Suprema de la vida política y a la vez es el titular de la Administración Pública que dirige la sociedad civil.El predominio del Ejecutivo se finca en la rivalidad sostenida con el Legislativo en el siglo XIX ya que debido a varias rebeliones y levantamientos,facciones congresistas lucharon por imponer la Sistema de Gobierno Parlamentario para debilitar al Ejecutivo.

La raíz Centralista del Ejecutivo tiene su origen en la sociedad Tenochca y se incrementa con la Monarquía española.La fuerza histórica y política del Ejecutivo en México es condición necesaria para promover,impulsar y consolidar las relaciones capitalistas de producción.El auge del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo constata que la burguesía tiene más asegurado su interés político y económico con el Ejecutivo.

La lucha entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo tiene su máxima expresión en el siglo XIX,cuando la Constitución de 1857 abre las puertas a las fuerzas congresistas,las cuales debilita al Poder Ejecutivo y

resalta el predominio del Poder Legislativo,ésta Constitución institucionaliza la subordinación del Poder Ejecutivo al Legislativo.

Con la Constitución de 1857,el Poder Ejecutivo no contaba con las -- facultades suficientes para gobernar,de ahí que en pleno conflicto político - surgen intentos de Congresistas con la finalidad de imponer el predominio del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo.Las fuerzas congresistas pretenden asumir el Control del Estado y gobernar a la Sociedad Civil,pero dado la in-- compatibilidad del país no es viable por establecer un Gobierno Parlamentario por lo que la rivalidad del Poder Legislativo y el Ejecutivo se agudiza debido a la lucha que entre ellos libraron.

Cuando Juárez asume el Poder Presidencial el país se encontraba en - constantes luchas entre caudillos localistas,la vida civil se cimbraba ante - el intenso conflicto social,las tendencias congresistas se encontraban al ace cho del Poder y los Conservadores pretendían deponerlo del ejercicio del Po-- der estatal.Le corresponde por tanto a Juárez gobernar enérgicamente conforme a la Constitución de 1857,porque de no haberlo hecho así,hubiera quedado a la subordinación del Congreso.

Porfirio Díaz que gobierna a partir de 1884 a 1910,ejerce el poder - de manera dictatorial,abre las puertas al capital extranjero,reprimiendo a la sociedad civil,fomenta las vías de comunicaciones,favorece el establecimiento de las sociedades anónimas,asegurando la estabilidad política para que México se consolidase en el marco de las relaciones de producción.

El ejercicio omnipotente del poder desarrollado durante el gobierno- de Juárez y Porfirio Díaz,permitió desterrar los focos de insurrección de los Congresistas.El intento fracaso de instaurar el Gobierno Parlamentario revela que la centralización política en México no ha brotado circunstancialmente - sino que tiene sus raíces en los Tenochcas y con el imperio español se afirma -las bases de la fuerza del Ejecutivo.De este modo,el Poder Ejecutivo,como fi

gura primordial de la vida política,asegura el predominio del régimen - - PRESIDENCIAL.

La lucha entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo en la segunda mitad del siglo XIX puede verse en los debates para promulgar la Constitución= de 1917. En efecto,la Constitución referida establece institucionalmente el- poder real e histórico del Ejecutivo y define de manera contundente el predominio del régimen presidencial tal y como lo demuestran los artículos 3,27,- 89,y 123,de la Constitución,en estos artículos el Poder Ejecutivo tiene la - plataforma que sustenta su fuerza política frente a la sociedad civil,el Poder Legislativo y las clases sociales.

En el México posrevolucionario el régimen presidencial se hace más- fuerte en los gobiernos de Carranza,Obregón y Calles y su consolidación con- el Presidente Lázaro Cárdenas,con quien el Poder Ejecutivo se impone a las - fuerzas políticas y económicas de la sociedad civil.

De otra parte el Poder Ejecutivo desempeña una importante actividad Legislativa y es de hecho el principal legislador,tiene facultades para iniciar leyes de carácter económicas y sociales de la vida civil,ejerce el derecho de veto,interviene en la promulgación de leyes dándolas a conocer a través de la publicación,cuenta con facultades judiciales y de esta forma el -- ejercicio del Poder Político recae predominantemente en el Poder Ejecutivo;- en tanto que el Poder Legislativo y el Judicial no pueden contravenir su -- fuerza política en virtud de la abierta subordinación de estos dos últimos - al primero.

En suma el régimen Presidencial Mexicano,es producto del desarrollo histórico-político y a pesar de las divisiones internas del siglo XIX,de los intentos por instaurar el Gobierno Parlamentario por parte de los Congresistas,el Poder Ejecutivo es el núcleo supremo del proceso político,por que la-tradición centralista que proviene de los Tenochcas y que es estimulada por-el imperio español,incide directamente en el fortalecimiento de la institu--ción Presidencial con que actualmente cuenta México.(14)

**********_**********

(14).-Ricardo Uvalle Berrones--El Gobierno en Acción-La Formación del Régi--men Presidencial.-Edit.,F.C.E.,la.edición,1984-pág.119 y sgts.169 y s.
-Jorge Vera Estañol--Historia de la Revolución Mexicana--Edit.,Porrúa -2a.edición-1967.
-José María Calderon-Génesis del Presidencialismo en México--Edit.,El -Caballito,5a.edición 1985,pág.19 y sgts.
-Julio Zárate--Historia General de México--Edit.,Tipografía -La Provi--dencia,1892,pág.44 y sgts.

Bibliografía ____Capítulo Segundo.

1.-Derecho Constitucional Mexicano
Autor.-Ignacio Burgoa Orihuela
Editorial Porrúa,s.a.México
Tercera edición 1979

2.-Derecho Romano
Autor.-Guillermo Flores Margadant S.
Editorial Esfinge,s.a.México
Decima edición 1981

3.-Las Leyes Fundamentales de México 1808 - 1979
Autor.-Felipe Tena Ramírez
Editorial Porrúa,s.a.México
Decima edición 1981

4.-Derecho Constitucional Mexicano
Autor.-Miguel Lanz Duret
Cía.Editorial Continental s.a.de c.v. México
Quinta edición 1984

5.-La Constitución Mexicana Comentada por Maquiavelo
Autor.-Elisur Arteaga Nava
Siglo XXI editores,s.a.de - c.v. Universidad Autonóma Metropolitana-Azcapotzalco
Primera edición 1987

6.-El Poder Legislativo Mexicano
Autor.-Jorge Sayeg Helu
Editores Mexicanos Unidos - s.a.
Primera edición 1983

7.-Derecho Constitucional Mexicano
Autor.-Daniel Moreno
Editorial Pax-México
Octava edición 1984

8.-Manual de Derecho Constitucional
Autor.-Francisco Ramírez Fonseca
Publicaciones Administrativas y Contables,s.a.
Tercera edición 1983

9.-Derecho Constitucional Mexicano
Autor.-Felipe Tena Ramírez
Editorial Porrúa,s.a.México
Decimosexta edición 1978

10.-La Constitución y la Dictadura
Autor.-Emilio Rabasa
Editorial Porrúa,s.a. México
Sexta edición 1982

11.-El Gobierno en Acción- La Formación del Régimen Presidencial de la Administración Pública
Autor.-Ricardo Uvalle Berrones
Editorial Fondo de Cultura - Económica-México
Primera edición 1984

12.-Derecho Constitucional e Instituciones Políticas
Autor.-André Hauriou
Editorial Ariel Demos
Segunda edición-mayo 1980

13.-Instituciones Políticas y Derecho Constitucional
Autor.-Maurice Duverger
Editorial Ariel,s.a.Barcelona
3a.Reimpresión junio de 1984

14.-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Editorial Trillas-México
Cuarta reimpresión
octubre de 1985

15.-Ley Orgánica del Congreso General
Editorial Porrúa,s.a.México
Segunda edición 1983

16.-El Peculado -ACUSAMOS-
Autor.-Ignacio Burgoa Orihuela
Editorial Edamex
Cuarta edición 1983

17.-Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal
Editorial Porrúa,s.a.México
edición 1987

CAPITULO TERCERO

EL PODER EJECUTIVO MEXICANO

Capítulo Tercero

EL PODER EJECUTIVO MEXICANO

SUMARIO:-1.-Ideas generales sobre el Poder Ejecutivo; 2.-Evolución Histórica de la Institución; 3.-Formas de Ejercicio del Poder Ejecutivo; a).-El Sistema Directorial, b).-El Sistema Parlamentario, c).-El Sistema Presidencial; 4.-Breves antecedentes del Poder Ejecutivo Mexicano hasta la Constitución de 1917; 5.-El Sistema Presidencial Mexicano.-a).-Sus fuentes, b).-Apreciación general sobre el Presidencialismo Mexicano,c).-El Sufragio y el Principio de la No Reelección; 6.-El predominio del Poder Ejecutivo; 7.-México y el Presidencialismo Puro; 8.-Matices Parlamentarios; 9.-La dictadura del Poder Ejecutivo. Bibliografía.

**********_____**********

EL PODER EJECUTIVO MEXICANO

1.-Ideas generales sobre el Poder Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo,es el Poder que en los Sistemas Presidenciales y Parlamentarios tienen a su cargo hacer que marche por vías de orden,de paz y de justicia la gobernación del Estado,que se observen puntualmente las leyes y que no queden impune su infracción,pues como autoridad suprema su actuación debe configurarse dentro del marco constitucional del país.

Poder Ejecutivo se entiende como la función ejecutiva,al través de la cual se ejerce,en coordinación e interdependencia con la Legislativa y Jurisdiccional,el Poder Público del Estado se ejerce mediante la actuación de un conjunto de órganos de autoridad estructurados jerarquicamente.El Poder Ejecutivo,como sistema orgánico jerarquizado,se encabeza por un funcionario denominado PRESIDENTE o por un Cuerpo Colegiado que se llama GABINETE,que a su vez se encuentra presidido por un Primer Ministro.Estas dos alternativas asientan la dicotomía jurídico-política que se refleja en aquellas dos principales formas estructurales del Poder Ejecutivo,o sean,el Sistema Parlamentario y el Sistema Presidencial. (15)

Conforme al artículo 80 de la Constitución,este previene que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposite en un solo individuo,que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos,con lo cual,de conformidad con las orientaciones del Derecho Político aceptando en todas las naciones,México establece un Ejecutivo Unitario.

En México hay muchas razones para que el Presidente de la República sea hoy el más poderoso de los órganos del Estado y tenga una preponderancia manifiesta en todos nuestros asuntos políticos,no siendo precisamente esas razones de carácter legal,sino tambien consecuencias propias del Sistema Político Mexicano.

(15).-Ignacio Burgoa O.--Derecho Constitucional Mexicano.--Edit.Porrúa,3a. edición-1979,pág.651 y 654.

2.-EVOLUCION HISTORICA DE LA INSTITUCION

Es frecuente que los conceptos y postulados importantes de la Teoría del Estado y del Derecho Constitucional figuren vinculados a una personalidad, así el nombre de Estado a Maquiavelo;la Soberanía a Bodino,y a la División de Poderes a Montesquieu. (16)

En todas las épocas de la historia política de Estados y en los más diversos países existieron tipos de Estados(Constitucionales) constituidos en regímenes Monárquicos o Republicanos,con facultades de mayor o menor amplitud por parte de sus gobernantes,y con un sistema de funciones especializadas,separadas,atribuidas a unos u otros elementos personales de tipo honorífico,político permanente o circunstancial.

Entre los precursores más remotos,se cita en primer lugar a Aristóteles quien nos enseña que todos los Estados para gobernarse cuentan con tres elementos,a saber:-La Asamblea General,que es el órgano encargado de deliberar sobre los negocios públicos;el Cuerpo de Magistrados Ejecutivos y el Cuerpo o Departamento de Justicia encargado de la administración de Justicia.A esta posición Aristotélica nos hará ver que no se trata de otra cosa que de exponer o describir la organización habitual de las comunidades políticas-griegas,con sus Senados,sus Magistrados o funcionarios y sus tribunales,en estas circunstancias,Aristóteles atiende a consideraciones de índole formal sin significación material alguna y su pensamiento está lejos en pensar que por ese procedimiento se eviten riesgos para la libertad ciudadana mediante el desdoblamiento del Poder.

---

(16).-Pablo Lucas Verdú.--Curso de Derecho Político--Edit.Tecnos-Madrid. 2a.edición-1977,pág.134.

En la Edad Media,tan caracterizada de dualismo,con reparto estamental de autoridad entre clases,brazos y jerarquías,no existe en este caso doctrina - alguna que explique como reacción contraria a la absorción enorme de Poder - en manos del Príncipe.

Son Maquiavelo y Bodino pertenecientes a la edad moderna,y que por- tanto se enfrentaron con una organización política mucho más vigorosa.Maquia velo sostiene que los reinos bien ordenados no dan el imperio absoluto a su- rey,sino en los ejércitos,pues en las demás cosas nada pueden hacer sin con- sejo.

Bodino,por su parte indica que el Rey debía renunciar a administrar justicia por sí,dejando ese cuidado a jueces independientes.

Como seguidor inmediato,John Locke,estima que existe un Poder Legis lativo que ha de ser el Supremo en la comunidad,y que jamás ha de extenderse más allá de lo que demande el bien público y en el caso de ir contra las li- bertades esenciales cabe entonces el derecho de resistencia;por tanto,no es- ni puede ser un poder absolutamente arbitrario sobre las vidas y los bienes- de las personas;pero como la función ordenadora asumida por el Poder Legisla tivo se realiza de modo intermitente,y las leyes necesitan aplicación cons-- tante,ha de haber otro Poder,el Ejecutivo,quien cuidará del cumplimiento en- todo instante de las leyes,aunque subordinado en cierto modo al Poder Legis- lativo por razones de su propia naturaleza.

Admite asimismo otro poder que se encargará de funciones exteriores y al que llama Federativo y el cual se le encomienda la función de declarar- la guerra,hacer la paz,pactar alianzas,en general,todo cuanto se refiera a - acuerdos con organismos que caigan fuera de la comunidad política.

Locke,señala un último Poder,la Prerrogativa,este poder ha de ac- - tuar libremente atento al Procumún,desvinculado de la ley y aún en contra de ella,pues esa facultad es la de actuar en favor del bien público siguiendo - los dictados de la discreción,sin esperar los mandatos de la ley,e incluso - en contra de ello a eso se le llama PRERROGATIVA.

Montesquieu con un espíritu moderado y liberal se inclina por preferir a los gobiernos mixtos,pues considera que fuera de estos no se da la libertad política,pero esto no basta,aun en estos gobiernos cabe la posibilidad que-se abuse del poder,es una eterna experiencia que todo hombre que tiene po--der propende al abuso,pues no se detiene sino cuando encuentra límites,por-tanto,es necesario que por la disposición misma de las cosas,el poder frene al poder;considera que hay que cambiar las potestades,regularlas,templarlas hacerlas actuar;dar por así decirlo,un lastre a una para que esté en condiciones de resistir a otra.

Considera que para que la libertad quede asegurada no es suficiente el - gobierno mixto,hay que añadir el equilibrio de los Poderes,una separación - sobre bases de igualdad entre ellos.Cuando en la misma persona o en el mismo Cuerpo de Magistrados la potestad legislativa va unida,no hay libertad,- porque puede temerse que el mismo Monarca o el mismo Senado haga leyes tirá nicas para ejecutarlas tiránicamente.En consecuencia,Montesquieu preconiza-la existencia de tres poderes:-El Poder Legislativo,El Poder Ejecutivo rela tivo a las cosas que dependen del derecho de gentes,y el Poder Ejecutivo re lativo a aquellas que dependen del Derecho Civil.

Por el primer Poder,el Príncipe o el Magistrado hace las leyes para un - tiempo dado o para siempre,y corrige o deroga las ya hechas;por el segundo-Poder hace la Paz o la Guerra,envía o recibe embajadas,establece la seguridad y previene las invasiones;por el tercero,castiga los crímenes o juzga - las diferencias entre los particulares.Se debe llamar a este último el Po--der de Juzgar y al segundo simplemente el Ejecutivo del Estado.

De esta manera la libertad queda garantizada mediante este desmem--brasiento del Poder,que incluso trasciende en la organización del más peligroso de los tres así nacido,el Legislativo,el cual se desdobla en las Cámaras,y como corolario de la doctrina surge no solo una división del Poder --único,sino tambien una separación e independencia de los tres poderes estatuidos,iguales entre sí,que ha de producir aquel resultado venturoso.

La doctrina de Montesquieu enemiga del Absolutismo,nace en un momento propicio en vísperas de la emancipación norteamericana y de la Revolución francesa,en las que imprime sello perdurable y a través de ellas en todo el Constitucionalismo posterior.En la Declaración de Derechos de Virginia de 1776,se dice ya que los poderes Legislativo,Ejecutivo y Judicial deben ser separados y distintos.Toda la Constitución de los Estados Unidos de 1787,es rezuma de División de Poderes;y los comentarios de EL FEDERALISTA son desenvolvimiento de sus dogmas.

Finalmente,La Declaración de Derechos Francesa de 1789,en su artículo XVI proclama con énfasis: Una Sociedad en donde la garantía de los Derechos no esté asegurada,ni la Separación de Poderes establecida,carece de Constitución.

La Constitución del primer período,las de todo el siglo XIX y aun las de la posguerra europea,mantienen como postulado cardinal el principio de la División y Separación de Poderes.No en balde se ha discutido en nuestros días sí ese dogma debía considerarse como derecho,garantía o libertad que mereciese el amparo de los recursos de inconstitucionalidad en los países que admitan esta excepcional jurisdicción.(17)

---

(17).-Nicolás Pérez Serrano--Tratado de Derecho Político.--Edit.Civitas-Madrid,2a.edición,1984,pág.369 y sgts.
-Pablo Lucas Verdú.--Curso de Derecho Político,Volúmen II,edit.Tecnos-Madrid,2a.edición,1977,pág.133 y sgts.
-John Locke,--Ensayo Sobre el Gobierno Civil,--Edit.,Aguilar,la.edición,1983,pág.100 y sgts.

3.-FORMAS DE EJERCICIO DEL PODER EJECUTIVO.

a).-El Sistema Directorial.-llamase directorial o colegial éste régimen - porque la suprema autoridad ejecutiva reside,no en un sólo individuo,sino en - un Directorio o Colegio: el Consejo de Ministros,formado por los titulares de siete Departamentos,y de quien a su cargo se adoptan los acuerdos y actúa como Poder Ejecutivo de la Confederación.El Presidente es uno de los Ministros,elegido para aquella función por la Asamblea Federal,con el mandato de un año,sin que pueda reelegirse para el ejercicio siguiente,posición poco destacada que - no pasa de ser encargado de preparar el trabajo,dirigir las reuniones y representar a la Confederación;pero la autoridad radica fundamentalmente en el Consejo Federal,en el Ministerio.

La Asamblea Federal,es quien elige para el tienio siguiente el Consejo Federal;es ella quien orienta y dirige su política;es finalmente quien recibe -- las Cuentas del Estado,la información completa que han de proporcionarle los - Consejeros y la que les comunica instrucciones por medio de postulados o resoluciones.Los Consejeros federales no pueden ser miembros de las Cámaras;asisten a sus sesiones,hacen uno de la palabra,tienen iniciativa muy importante, - contestan a preguntas e interpelaciones,pero estas no pueden terminar con un - orden del día,limitándose el interpelante en darse o no por satisfecho,de - - igual forma,no cabe plantear la cuestión de confianza,ni votar la censura,ni - derribar al Gobierno,éste se somete a las decisiones de la Asamblea,sean favorables o adversas a sus propuestas;hay una absoluta supeditación de los Consejeros a las Cámaras.

El régimen Directorial diferenciase este del régimen presidencial en forma ostencible:se ha rehuido por repugnancia al criterio Monárquico,todo lo que significara asomo del poder personal,adoptando con ello los antecedentes cantonales;la figura del presidente es borrosa y desdibujada;el Consejo lo esfuma totalmente.

Asimismo se diferencia del Régimen Parlamentario,porque los Consejos no -

dependen del humor cambiante de la Asamblea,sino que agotan su mandato,y aun es costumbre reelegirlos mientras los interesados no se opongan.

El modelo del Régimen Directorial lo es Suiza y cuya estructura y funcionamiento lo explicamos de la siguiente forma:-

Suiza es un Estado de tradición federal,orientado por la idea de un Go- - bierno colectivo e impersonal.Dos rasgos fundamentales caracterizan al régimen suizo de Asamblea;la tendencia a asegurar la autoridad anónima de la Asamblea,y la limitación del poder de éstas por el Gobierno Federal,por los Go— biernos de los Cantones(que ejercen todos los poderes no delegados a la Federación)y por el propio pueblo.

a).-La Asamblea Federal.-Sin perjuicio de los derechos del pueblo y de -- los Cantones,la autoridad suprema de la Federación,se ejerce por la Asamblea Federal,que se compone de dos secciones o Consejos:el Consejo Nacional y el-Consejo de los Estados.

El.Consejo Nacional,representa a la totalidad del pueblo suizo,y se compone de Diputados elegidos por sufragio universal a razón de uno por cada 22,-000 habitantes o fracción superior a 11,000 (cada cantón o medio cantón debe tener como mínimo un Diputado).

El Consejo de los Estados,representa a los Cantones,y se compone de 44 Diputados(dos por cada cantón y uno por cada medio cantón),cuyo mandato se fija por los Cantones que los eligen(de uno a cuatro años).Las Cámaras cele- - bran,por norma general cuatro sesiones al año,y,en principio deliberan separadamente,salvo para elegir autoridades federales,ejercen el derecho de re-- solver conflictos de competencia entre las autoridades federales.Ambas Cámaras poseen análogas atribuciones.

La Asamblea Federal no sólo constituye el órgano supremo de la Confederación,sino que sus Cámaras deliberan sobre todas las materias que la Constitución coloca bajo el poder de la Confederación y que no se atribuyan a otra - autoridad federal,veamos las principales atribuciones de las Asambleas:-

1.-En el orden normativo le corresponde legislar sobre cualquier materia-

no reservada a los cantones o al cuerpo electoral.La Asamble Nacional comparte con el pueblo la facultad de reformar a la Constitución.

2.-En el orden ejecutivo,la Asamblea dirige la política de la Federación-posee facultades decisorias en relación con la política exterior;nombra a las-restantes autoridades federales (Consejo Federal,Tribunal Federal,Canciller Federal,General Jefe del Ejército,etc.);adopta las medidas pertinentes relativas a la seguridad interior;ejerce el control de la administración,de la justicia y de la actividad de los cantones(con derecho de intervención);vota el presupuesto,autoriza empréstitos y aprueba las cuentas;etc.

3.-En el ámbito judicial,nombra a los miembros del Tribunal Federal,concede indultos y decide en última instancia determinados litigios (reclamaciones-contra las decisiones del Consejo Federal especialmente reservadas,y cuestiones de competencia).

b).-El Consejo Federal.-La autoridad directiva y ejecutiva de la Federación es ejercida por un Consejo Federal compuesto de siete miembros,elegidos-cada cuatro años por la Asamblea Federal,renovándose íntegramente después de cada elección del Consejo Nacional (de ahí la homogeneidad política entre la-Asamblea y el Consejo federal y la subordinación de éste a aquella).Ningún cantón puede tener más de un miembro en el Consejo y la práctica constitucional asegura la representación en el mismo de los cantones de distintos idiomas.

Entre los miembros del Consejo federal,hay uno que lo preside y que es,al mismo tiempo,Presidente de la Federación.Lo elige la Asamblea para un año,sinque sea reelegible.En las mismas condiciones se elige un Vicepresidente. El Presidente no posee más que una superioridad temporal-honorífica.Aunque dirige los debates del Consejo,carece en principio de poderes de decisión especiales, con la excepción de resolver los asuntos urgentes(que habrán de ser ratificados por el Consejo) y de decidir en cuestiones de importancia secundaria.Además ejerce la función representativas de la Federación en el exterior y en el-interior.Los asuntos del Consejo federal se reparten en siete departamentos, adscritos uno a cada Consejero,si bien las decisiones emanan del Consejo como-

cuerpo colegiado unitario.

1.-Como autoridad ejecutiva y directa,las principales atribuciones del - Consejo federal son de naturaleza gubernativa y administrativa,que ejerce tanto en el plano federal (dirección de los asuntos federales;ejecución de las - leyes,decretos y sentencias;administración de las finanzas;garantizar el orden y la seguridad de acuerdo con la superior jerarquía de la Asamblea,etc.)- como en el ámbito cantonal (vigilancia y garantía de las constituciones,inspección de determinadas ramas de la administración cantonal,ejecución de transacciones entre cantones,etc).

2.-El Consejo federal participa tambien en la legislación.En primer lugar comparte con los miembros de la Asamblea y con los cantones la inciativa-legislativa,y posee el derecho de exponer su criterio sobre las proposiciones surgidas de la Asamblea.Interviene tambien en la promulgación y publicación - de las leyes.Pero además,en la práctica el Consejo federal lleva a cabo la dirección de la actividad normativa,no sólo participando en las funciones de la Asamblea,sino legislando a título propio en uso de sus potestades reglamentarias.

3.-En el ámbito judicial,el Consejo posee distintas competencias,deci- - diendo en última o penultima instancia.Conoce por ejemplo de los recursos por aplicación de la Constitución o de las leyes federales que no se hallen atribuidos a otros órganos.

c).-Relaciones entre la Asamblea y el Consejo federal.-Constituyen una - de las notas más original del sistema político suizo.Existen varios medios de acción de la Asamblea sobre el Consejo:nombramiento de sus miembros;interpelaciones,postulados y mociones (invitando al Consejo a estudiar una cuestión o- a preparar un proyecto de ley_),y control derivado de la obligación que tiene el Consejo federal de presentar a la Asamblea un informe anual de su gestión- así como todos los informes especiales que ésta le pida.

Por otra parte,el Consejo federal actúa sobre la Asamblea ejerciendo las

competencias que a este respecto posee (iniciativa,consejo,participación en -- los debates),si bien su naturaleza subordinada no le autoriza a imponer su voluntad a las Cámaras y menos aún,a disolverlas.En caso de conflicto,la Asam- - blea retira la confianza al Consejo y éste sin dimitir,modifica su política en el sentido indicado por la Asamblea.

La conclusión lógica de la estructura institucional de Suiza deberá ser - la debilidad del Ejecutivo,colocado formalmente en un plano subordinado.La rea lidad en cambio,nos muestra un Consejo federal fuerte,que lleva a cabo la di-- rección de los asuntos públicos.Cuando el Consejo defiende su política en la - Asamblea da la impresión de un equipo profesional ante un grupo de aficionados En ningún país existe un Ejecutivo más estable,pues se da el caso de Consejeros que han permanecido en el poder durante muchos años.(18).

---

(18).-Nicolás Pérez Serrano--Tratado de Derecho Político.--Edit.,Civitas-Madrid,2a.edición,1984,pág.301 y sgts.
-Jorge Xifra Heras,--Derecho Constitucional,Tomo II,Edit.,Casa Bosch-- Barcelona,1962,pág.382 y sgts.
Maurice Duverger.--Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, - Edit.,Ariel-Barcelona,6a.edición,1984,pág.267 y sgts.

b).-El Sistema Parlamentario.

El régimen representativo inglés que vino constituyendose durante los siglos XIII al XVIII,ha evolucionado en dos direcciones diferentes,según se haya interpretado en un sentido elástico o rígido la separación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

En la misma Inglaterra,desde principio del siglo XVIII,el régimen evoluciona hacia el Gobierno Parlamentario,con separación flexible de poderes.

Inicialmente,en el régimen Parlamentario,el Poder Ejecutivo se confía a un Monarca hereditario o a un Presidente de la República,asistido por los Ministros nombrados por él y ante él responsables,pero responsables tam bien,y sobre todo,ante el Parlamento,sin cuya confianza no pueden gobernar. La reunión de estos Ministros forman un Gabinete o Comité,en cuyo seno se adoptan las decisiones gubernamentales más importantes,resultando de aquí una solidaridad ministerial que liga la responsabilidad de todo el Gobierno. Uno de los Ministros asume el papel de Presidente del Consejo o de Primer Ministro y él es quien dirije la política general del Gabinete y el único que puede plantear la cuestión de confianza en nombre del Gobierno,comprometiendo así la responsabilidad solidaria de éste.

En cuanto al Poder Legislativo,está--como en el Régimen Presidencial--confiado a dos Cámaras,una de las cuales por lo menos,la Cámara Baja, es elegida por el pueblo,constituyendo las dos el Parlamento.Este Parlamento debe disponer de medios de presión sobre los órganos ejecutivos,por lo menos en lo que respecta a la ley de Presupuestos.

El rodaje esencial de este régimen de gobierno es,pues,el Gabinete; por eso lo denominamos Gobierno de Gabinete,y no sólo Gobierno Parlamentario,y es preferible la primera denominación,pues expresa mejor el hecho de que no es el Parlamento,sino el Gabinete,quien debe gobernar.

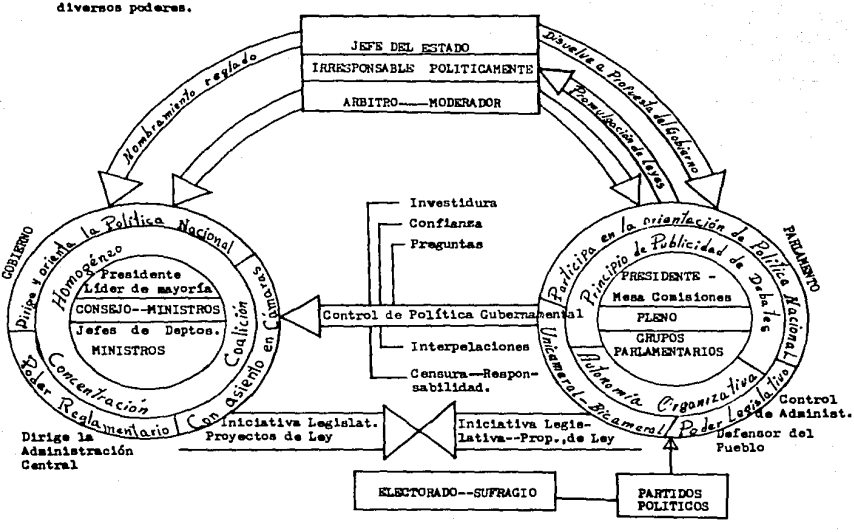
Sintetizando todos estos caracteres,puede definirse el Gobierno Parlamentario o Gobierno de Gabinete del siguiente modo.-

> Es una forma de Gobierno,a base de régimen representativo y de separación flexible o elástico de poderes,en la cual se establece una colaboración continua entre el poder ejecutivo y el poder legislativo,por intermediación de un órgano ejecutivo,que es el Consejo de Ministros,que comparte con el Jefe del Estado la dirección del gobierno,pero que no puede gobernar sino asegurándose de la confianza continua del Parlamento,ante el cual es políticamente responsable.

Dicho así lo anterior,el régimen Parlamentario se estructura de acuerdo con una interpretación de la teoría de la División de Poderes,según la cual la articulación de las funciones del Estado—Legislar,ejecutar y Juzgar— se hace de forma que,depositadas en órganos diferentes,están en estrecha colaboración.El sistema funciona mediante el concurso de los tres poderes,que,sin llegar a confundirse,están íntimamente relacionados.Dos de ellos,el Legislativo y el Ejecutivo,realizan la labor más dinámica,mientras que el Poder Judicial permanece ajeno al quehacer político inmediato y limita su actuación a dirimir los conflictos y a aplicar e interpretar las normas.La esencia del régimen Parlamentario radicará,por consiguiente,en el modo como están establecidas las relaciones entre esos poderes,sobre todo entre el Ejecutivo y el Legislativo.

En el régimen Parlamentario la organización de las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo se articulan de la siguiente manera y que se pasan a enunciar esquemáticamente:

REGIMEN PARLAMENTARIO



El Parlamento inviste al Gobierno y a su Presidente,que se presenta ante él para exponer su programa.El Jefe del Gabinete,por lo general líder de la mayoría,suele escoger a sus Ministros entre los Parlamentarios,aunque puede no hacerlo así.

****

Tanto el Gobierno como el Parlamento disponen de iniciativa legislativa. El primero propone proyectos de ley,y el segundo proposiciones de ley,que habrán de ser discutidos y aprobados por votación,según el procedimiento y las mayorías requeridas en cada caso por la Constitución o el Reglamento interno de la Cámara.

****

El Gobierno elabora el Presupuesto anual del Estado,y el Parlamento lo aprueba,con o sin enmiendas,o lo rechaza.

****

El Gobierno dirige la política nacional e internacional,de acuerdo con su programa,mientras que el Parlamento tiene la facultad de controlarlo a través de preguntas,interpelaciones,mociones,etcetera.

****

El Gobierno disuelve el Parlamento,y éste a su vez puede hacer dimitir al Gabinete.Estos casos están sujetos a un procedimiento que recoge la Constitución,para sustraerlos al mero capricho o conveniencia momentánea.

****

Proposición de Ley.-Dícese de los textos articulados que,originados en las Cámaras se tramitarán,si son aceptados por el pleno,hasta su forma definitiva como ley.

Proyecto de Ley.- Denominación que reciben los textos legales que el Gobierno presenta a las Cámaras;una vez tomados en consideración por el pleno,y tras los trámites hasta convertirse en leyes.

De lo anterior se desprende que el régimen Parlamentario pretende,- a través de determinados controles,evitar un ejercicio arbitrario del Poder al tiempo que facilita una comunicación permanente entre dos centros capitales de decisión,quedando en la base del sistema el electorado como depositario de la última palabra en las elecciones.Este esquema puede ser alterado- por diversas circunstancias: el sistema electoral y el de los partidos,la - influencia real de la opinión pública,y otras circunstancias que pueden actuar de diferente modo sobre él. (19).

---

(19).-Juan Luis Paniagua Soto.--Regímenes Políticos.-Edit.Salvat Editores, Barcelona,2a.edición,1984,pág.18 y sgts.

-Nicolás Pérez Serrano.-Tratado de Derecho Político,Edit.Civitas-Madrid,1984,pág.819 y sgts.

El sistema Parlamentario de Gobierno es la forma externa de una Constitución representativa,bajo la cual el Parlamento posee una influencia directa sobre la composición personal del Gobierno y no se limita a ejercer prerrogativas en la legislación,relación del presupuesto y control de la administración.

Del concepto anterior,al Sistema Parlamentario se le ha dado denominaciones diversas y con frecuencia usadas sin precisión y en forma equivalente suele llamársele Gobierno Parlamentario,Gobierno Responsable,Gobierno de Partidos,Gobierno de Gabinete,Parlamentarismo,cada una de estas denominaciones se refieren a diversas clases de relación entre el Parlamento,es decir, entre el Cuerpo Legislativo,y el Gobierno,pero se refiere tambien a muy distintas clases de dirección Política.

Es característico del Sistema Parlamentario de Gobierno:

1.-Que el gobierno forma parte del Parlamento de una manera jurídicamente lícita y políticamente necesaria.
2.-La obligación de dimisión del gobierno en el caso de un voto de desconfianza.
3.-El derecho del gobierno a la disolución del Parlamento.
4.-El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman mayoría parlamentaria
5.-El poder ejecutivo es doble: existe un jefe de estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo,y un jefe de gobierno que es quien lleva la administración y el gobierno mismo.
6.-Existe entre el Parlamento y Gobierno un mutuo control

Ahora bien,por PARLAMENTO,entendemos como los organismos colectivos que asume como tarea principal la discusión y voto de las leyes,y que son el factor más decisivo en la obra normativa,recibiendo tambien otros nombres,como Cámara,Asamblea Legislativa,Cuerpo Colegislador, esta denominación pecu- --

liar varía de País a País,pudiendo existir o no un nombre general que abarque ambas Cámaras.Así,en Inglaterra -El Parlamento está integrado por la Cámara - de los Lores y la de los Comunes,aparte de la Corona,que técnicamente forma - parte del Parlamento en algún sentido;La Unión Norteamericana designa con la-expresión de Congreso Federal a las dos Asambleas,comprendiendo por tanto,el-Senado y la Cámara de los Representantes;en Francia suele emplearse la misma-locución de Parlamento y a veces de Congreso para englobar a los dos Cuerpos-Colegisladores llamados Senado y Cámara de los Diputados;En Suiza la Asamblea Federal que comprende el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados;en Rusia,el Soviet Supremo que está integrado por el Soviet de la Unión y el Soviet de las Nacionalidades,y así sucesivamente de acuerdo a cada país.

EL SISTEMA PARLAMENTARIO.-Es un sistema de Gobierno que surge de la práctica constitucional inglesa de los siglos XVIII y XIX y que se caracteriza -- por el equilibrio y la colaboración entre el Parlamento y el Gobierno.Se trata de un sistema que posee gran flexibilidad y una extraordinaria facultad de adaptación,por lo que se ha considerado que más que un sistema parlamentario, existe una pluralidad de sistemas parlamentarios que varían en función de las circunstancias históricas y de las fuerzas políticas.A pesar de ello,es posible señalar los más importante de este sistema.

IGUALDAD DEL GOBIERNO Y LAS ASAMBLEAS.-El sistema Parlamentario descansa en el principio del equilibrio orgánico entre el Gobierno y las Asambleas.Con el propósito de asegurar esta igualdad jerarquica,evita el riesgo de que el - Ejecutivo se convierta en un agente de las Cámaras de elección popular:-elección del Presidente de la República por el pueblo y no por el Parlamento; -- irresponsabilidad política del Jefe del Estado ante las Asambleas y estructura bicamaral que debilita al Poder Legislativo.

DIVISION DEL EJECUTIVO.-La estructura dualista de los órganos del llamado Poder Ejecutivo constituye uno de los rasgos peculiares del Sistema Parlamentario.Pues por un lado existe el Jefe del Estado (Presidente de la Repúbli

ca o Monarca) políticamente irresponsable,y por el otro,el Gabinete,cuyos miembros son designados por aquél teniendo en cuenta la orientación política de la mayoría Parlamentaria.A los dos órganos de designación popular y que son la — Asamblea y el Presidente de la República o Monarca se suma así el Gabinete u - órgano colectivo responsable que goza de la confianza de las Cámaras y cuyos - miembros,con la práctica del refrendo ministerial,salvan la responsabilidad — del Jefe del Estado.Con esto,el Sistema Parlamentario se ha definido como al - que se le confía la dirección política del país a un Gabinete Ministerial que- es responsable ante la representación Nacional,aunque dotado del grado de independencia que requiere su elevada misión.

LA COLABORACION Y ACCION RECIPROCA ENTRE EL GOBIERNO Y LAS CAMARAS.-Teóricamente iguales,por tanto el Parlamento y el Gobierno no deben desconocerse,es preciso que se conduzcan por el buen camino del acuerdo,pues la colaboración - funcional y dependencia orgánica son principios esenciales del Parlamentarismo. El órgano que protagoniza esa colaboración es el Gabinete,nombrado por el Jefe del Estado y responsable ante el Parlamento.Frente al Jefe del Estado,el Gabinete hace valer las aspiraciones de la representación popular y frente al se-- gundo defiende la orientación política que fija.

La colaboración orgánica implica la existencia de medios de acción mutuos entre el Parlamento y el Gobierno.En primer término,el Ejecutivo actúa sobre - las Asambleas a través de la participación de los ministros en las sesiones de las Cámaras y en las funciones legislativas;por medio de su intervención en el nombramiento de los diputados y muy especialmente,mediante el ejercicio del Derecho de disolución del Parlamento.Esta facultad consiste en la posibilidad de destituir colectivamente a todos los miembros que integran la Asamblea,constituyendo una de las piezas fundamentales del parlamentarismo.

Sin el recurso a la disolución,el Gabinete se encontraría prácticamente - desarmado ante un Parlamento que podría derribarlo con entera libertad.Normalmente cuando surge un desacuerdo entre el Parlamento y el Gobierno,éste claudi

ca o dimite,pero cuando considera que la orientación política que defiende responde a los intereses de la nación,aun siendo rechazada por las Cámaras,entonces puede el Gobierno pedir al Jefe del Estado la disolución de la Asamblea. - Ante esta circunstancias corresponde al Cuerpo Electoral resolver las diferencias entre el Parlamento y el Gobierno,por lo que el derecho de disolución es una institución de carácter democrática al servicio del principio Parlamentario de la confianza popular del Gabinete.Esta confianza se presume mientras la mayoría parlamentaria ofrezca la suya,pero es necesario buscarla en las urnas cuando ésta la retira.

En cuanto a los medios de acción de las Cámaras sobre el Gobierno son fundamentalmente los siguientes:-la intervención en las funciones del Ejecutivo - a través de interpelaciones,preguntas,comisiones de encuesta,etc.,su influencia en la designación de los miembros del Gabinete y en forma muy especial,la responsabilidad de los ministros ante el Parlamento.Constituye esta responsabilidad la contrapartida del derecho de disolución y es consecuencia de la confianza que las Cámaras deben prestar al Gobierno.

LAS SESIONES PARLAMENTARIAS.-Entendemos por reunión.-el período de tiempo durante el cual una asamblea parlamentaria puede reunirse,esto es,tener sus sesiones.La asamblea es siempre dueña de sus sesiones,pues ella misma fija su fecha,su comienzo,sus interrupciones y su final.Pero la Asamblea tampoco es dueña total de sus reuniones.Generalmente,la duración y el procedimiento de sus - reuniones estan fijados por la Constitución,que generalmente prevé una o dos - reuniones al año,llamadas ordinarias.Fuera de las reuniones ordinarias pueden convocarse reuniones extraordinarias,bien por el Gobierno,o bien por la cierta voluntad de un determinado número de parlamentarios.

EL PODER DE DELIMITACION.-Los Parlamentos desempeñan la función de cuyo - fín es definir los marcos dentro de los cuales se debe ejercer el poder del Gobierno.Los dos aspectos importantes del poder de delimitación son el poder Legislativo y el Poder presupuestario,ligandose el de la ratificación de los tra

tados diplomáticos.

El Poder Legislativo consiste en votar las leyes,es decir,las reglas que el Gobierno debe observar en su actuación,pues en virtud del principio de legalidad,el gobierno no puede modificar las leyes,solamente puede precisar su aplicación (el principio de legalidad implica una jerarquía entre los actos jurídicos leyes,decretos,resoluciones,etc.,en la cual los actos de los grados inferiores deben conformarse a los de los grados superiores).Así las leyes de finen los cuadros jurídicos de la actividad gubernamental,es decir,que todos los actos gubernamentales y administrativos están subordinados a las leyes.pero no solamente fijan los límites que el gobierno no debe franquear,sino que le obliga tambien a intervenir para garantizar la aplicación de sus disposiciones,por tanto,desde este punto de vista el gobierno es un ejecutivo.

El Poder presupuestario consiste en fijar la cantidad de gastos anuales del Estado y establecer los medios aquellos para hacerlos frente y que generalmente son a través del impuesto.Al votar el presupuesto,el Parlamento fija límites financieros a la actuación del gobierno,en este sentido,el gobierno no puede prometer ni pagar ningún gasto fuera de los créditos que el Parlamento le ha concedido.

El Poder de ratificación de los tratados diplomáticos ,se fijan límites a la actividad del Gobierno,esos límites son a sus relaciones con los gobiernos de otras naciones,aunque no todos los tratados o acuerdos diplomáticos entre Estados tienen necesidad de ser ratificados por el Parlamento,sino solamente los tratados importantes,como lo son los de alianza,comercio,etc.,la autorización se da tras un debate y una votación que se desarrollan con las formas legislativas.

EL PODER DE CONTROL.-El Parlamento tiene un poder de control sobre el Gobierno y para eso se emplean muchos medios.La discusión del presupuesto permite cribar la actuación del Gobierno,pues todos los servicios son blanco de --

crítica por los créditos que se piden y por tanto son objeto de atento examen por parte de los diputados.El poder presupuestario es poder de delimitación - en lo que afecta al año próximo y poder de control en lo que afecta al anterior;existen otros medios orientados hacia el control como lo son las preguntas y las interpelaciones,las comisiones de encuesta.Los parlamentarios pueden preguntar a los ministros sobre los hechos que afectan a su departamento-ministerial y al primer ministro sobre los que afectan a todo el Gobierno.

Por cuanto hace a las preguntas,algunas escritas y que son llevadas a debate,no son un simple diálogo entre el Parlamento y el ministro,en este caso-pueden intervenir terceros en la discusión,esto precisamente las aproxima a - las interpelaciones,cabe señalar que las preguntas no dan lugar a ninguna votación,al contrario,las interpelaciones terminan o concluyen con un voto que-que expresan la satisfacción de la asamblea por las explicaciones proporcionadas por el gobierno,o su descontento,esto implica que en un sistema parlamentario las interpelaciones ponen en juego la responsabilidad del gobierno ante el Parlamento.

Entre otro medio de control es el de las comisiones de encuesta y cuya - función es la de hacer investigaciones sobre las actividades del gobierno o - de la administración,las comisiones de encuesta se haya compuesta por los propios parlamentarios,con frecuencia estas comisiones tienen ciertos poderes judiciales,especialmente la de citar a testigos que esten obligados a comparecer y a responder.

EL SISTEMA PARLAMENTARIO Y LAS FUERZAS POLITICAS.

El juego de las fuerzas políticas y que concretamente es el de los partidos,permite distinguir dos importantes tendencias que en seguida se exponen:

I.-En primer lugar,existen regímenes en los que el Gobierno y las(Asamblea) Cámaras están al servicio de un partido político mayoritario que ejerce el poder.Las condiciones de esta situación son:- a) la cohesión y la disciplina del partido,y b) la situación mayoritaria del partido en el seno de las Asambleas.Cuando ocurre esto,el partido asegura una compenetración absoluta -

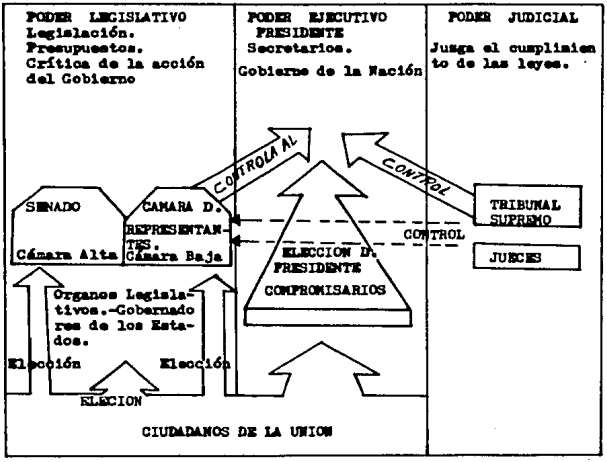
entre el Parlamento y el Gabinete produciéndose una verdadera confusión de poderes,por cuanto a las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo están — condicionadas por la actividad del partido mayoritario.

2.-La segunda situación del sistema político parlamentario viene determinada por la ausencia de dirección por un partido,ya sea porque no exista ninguno que posea mayoría parlamentaria o,en caso de existir,por carecer de disciplina y cohesión necesarias para conseguir el voto unitario de sus miembros en las cuestiones políticas esenciales.Entonces,el problema de las relaciones entre el Gobierno y las Cámaras adquieren un valor autónomo y recibe diversas soluciones que suelen regularse de un modo racionalizado en las Constituciones - (reglamentación de la cuestión de confianza y de la moción de censura,imposibilidad de destituir al Gobierno sin antes asegurar un sucesor,facultad del Gobierno para legislar ante la impotencia legislativa del Parlamento,etc.). (20)

---

(20).-Nicolás Pérez Serrano--Tratado de Derecho Político--Edit.,Civitas-Madrid--2a.edición,1984,pág.819 y sgts.
-Theo Stamen--Sistemas Políticos Actuales--Edit.Guadarrama-Madrid,3a. edición,1974,pág.45 y sgts.
-Jorge Xifra Heras.--Derecho Constitucional Tomo II,--Edit.Casa-Bosch- Barcelona-1962,pág.85 y sgts.
-Maurice Duverger--Instituciones Políticas y Derecho Constitucional-- Edit.Ariel-Barcelona-1984,6a.edición,pág.124 y sgts.
-Maurice Hauriou--Principios de Derecho Público y Constitucional,Edit. Reus-Madrid,2a.edición,pág.388,y sgts.

Modelo de los Estados Unidos de Norteamérica, según la Constitución de 1787



c).- El Sistema Presidencial

El Régimen Presidencial se basa en una separación extremosa de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y como elementos característicos del citado régimen son estos:-

1.-Un Presidente,elegido en forma democratica por el Cuerpo Electoral,que en ningún momento depende de las Cámaras,pero sí en forma limitada mediante un Juicio de Procedibilidad previsto en el artículo 111 y de acuerdo con las facultades electorales del que está facultada la Cámara de Diputados conforme al artículo 74 fracción I,cabe destacar que el Congreso no interviene prácticamente ni en su designación,ni en su política,ni en su revocación anticipada;por tanto es un Poder vigoroso,de rango equivalente al de Parlamento y capaz de enfrentarse con él;y como las facultades atribuidas al Presidente son suyas,de ejercicio personal,que no requiere auténtica cooperación de Ministerios para su eficacia,el Jefe del Estado es al propio tiempo Jefe del Gobierno,verdadero titular del Ejecutivo y no cabe considerársele responsable ante el Congreso o Parlamento (solo mediante el Juicio Político lo que es difícil que se le aplique),tiene origen democrático y con igualdad de título que el Congreso y por ello puede proclamarse genuino representante de la Soberanía Nacional.

2.-Los Ministros son meros auxiliares,subordinados al Presidente,colaboradores que éste busca fuera del recinto Parlamentario para que le ayuden en su función,ya que para hacer él su política ha de tener libertad de elegir sus servidores;ni siquiera los menciona la Constitución ni el Congreso podrá poner óbstaculo a esta elección presidencial;se comprende perfectamente que los Secretarios,pues así se llaman,dependan únicamente del Jefe del Estado,el cual los revoca con la misma libertad con que los designa;se comprende asímismo que,en cambio,no sean responsables ante el Congreso o Parlamento con el que nada los vincula,pero sí mediante un Juicio Político-

conforme al artículo 110 constitucional;vienen,por tanto,a ser unos altos - funcionarios de confianza del Jefe del Estado,que dirigen cada uno un Depar tamento o Ramo de Servicios,y que no tienen facultades propias,ni se reunen en Cuerpo para deliberar en común,ni forman en su virtud un verdadero gabinete;es más,cuando el Presidente los convoca para oir su opinión,no queda - en modo alguno obligado a seguir su consejo,antes al contrario en ciertos - casos el Jefe del Estado adopta resolución contraria al parecer únanime de- sus secretarios.

3.-La relación con el Poder Legislativo es de inconexión absoluta;- el Presidente no convoca ni disuelve el Congreso,y éste a su vez no puede - destituir a aquél,salvo mediante el Juicio de Procedebilidad;los Secreta- - rios no tienen entrada en las Cámaras,ni pueden pertenecer a ellas,asistien do a sus sesiones desde una tribuna,como el público,y naturalmente sin po— der ser interrogados,ni interpelados por el Parlamento (Congreso) y menos - todavía revocados o puestos en trance de dimitir por una votación adversa,- pero sí a través del Juicio de Procedebilidad conforme al artículo 111 cons titucional.

Se estima que el régimen presidencial constituye un sistema de Ejecutivo robusto,que permite gobernar con decisión y energía,sin temor a la - tiranía de las Asambleas,ni peligrosa discontinuidad del Ministerio.

El funcionamiento del sistema presidencial está condicionado por la estructura de los partidos políticos,distinguiendo las siguientes tenden- - cias:

a).-Sistema de dos partidos,en cuyo caso,si el Jefe del Estado y la- mayoría Parlamentaria(Congreso) pertenecen al mismo partido la división de- los Poderes queda prácticamente anulada por el vínculo impuesto por el programa político del partido.Contrariamente,sí el Jefe del Estado pertenece - al partido minoritario en el Parlamento(Congreso),entonces la separación de Poderes se acentúa,con el peligro de producirse una parálisis gubernamental.

b).-El Sistema Multipartidista,cuando ninguno de los partidos políticos posee mayoría absoluta,en estos casos se engendra gobierno de coalición que compromete el equilibrio constitucional con riesgo de imponerse - el gobierno personal del Jefe del Estado.Sí uno de los partidos políticos posee mayoría absoluta,se está frente a un sistema equiparable al bipartidismo.

c).-El Presidencialismo en un régimen de partido único conduce fatalmente a la Dictadura.

En el fondo,el presidencialismo implica una solución híbrida;República democrática,pero con un Ejecutivo Aristocrático,como calcado que está en el modelo de la Monarquía Constitucional.

Finalmente,en el Sistema Presidencial los órganos coordinados son: Presidente,Congreso y Tribunal Supremo.Los dos primeros son designados por el cuerpo electoral,pero no existen entre ellos controles primarios.-(nombramientos,y revocación),se relacionan a través de controles secundarios - (veto presidencial,mensajes presidenciales),El Tribunal Supremo es designado por el Presidente estando por tanto sometido a un control presidencial-primario imperfecto.

El Tribunal Supremo controla secundariamente al Presidente y al -- Congreso mediante la declaración de inconstitucionalidad de actos gubernativos y legislativos.

El Presidencialismo se concibe como una aplicación deformada del - régimen Presidencial Clásico,dado el debilitamiento de los Poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del Presidente,de ahí se debe su nombre.El Presidencialismo funciona sobre todo en los países latinoamericanos que han transportado las Instituciones constitucionales de los Estados Unidos de Norteamérica(en donde realmente opera el Presidencialismo Clásico)- a una sociedad diferente,caracterizada por el subdesarrollo técnico,el pre

dominio agrario,las grandes propiedades agrícolas y la semicolonización por la vecina y superpoderosa economía de los Estados Unidos del Norte.

Referidos los elementos anteriores,son estos,los que hacen casi imposible el funcionamiento de la democracia,de esta manera,algunas naciones-latinoamericanas conocen las dictaduras y las instituciones presidenciales-son allí solamente puro camoflaje,como las Instituciones Parlamentarias en otros países subdesarrollados.Otras naciones de América Latina viven bajo - regímenes intermedios entre la democracia liberal y la dictadura.Se está -- más cerca de la dictadura cuando el ejército desempeña un gran papel,sin -- ejercer directamente el poder,pero interviniendo cuando el ejercicio del Po der no le agrada,o cuando un partido dominante monopoliza la representación política como lo ocurre en México,se puede entonces hablar de Presidencia-- lismo.(21)

---

(21).-Nicolás Pérez Serrano--Tratado de Derecho Político--Edit.Civitas-Madrid 2a.edición,1984,pág.,827 y sgts.
-Jorge Xifra Heras.--Derecho Constitucional Tomo II,-Edit.Casa Bosch-- Barcelona,1962,pág.94 y sgts.
-Maurice Duverger--Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, - Edit.Ariel,-Barcelona,1984,6a.edición,pág.150 y sgts.

4.-BREVES ANTECEDENTES DEL PODER EJECUTIVO MEXICANO HASTA LA CONSTITUCION DE 1917.

Al referirnos de la historia del Poder Ejecutivo equivale aludir los organos estatales a los que tal poder se ha confiado en el decurso de la existencia de un Estado.

a).-Como ya lo hemos dicho en páginas anteriores,en la Nueva España el Rey - era la persona que concentraba como Monarca Absoluto las tres funciones estatales,es decir,El Ejecutivo,Legislativo y Judicial,por lo que respecta al -- Ejecutivo lo ejercía,por delegación a través de diferentes autoridades que - designaba y las cuales estaban encabezadas por el Virrey,quien presidía un - órgano de contextura funcional mixta y que era la Real Audiencia de México,- misma que desempeñaba indiscriminadamente las tres funciones sin métodos ni sistematización.

b).-Al implantarse la Monarquía Constitucional en la Constitución de 1812 y- al adoptarse el principio de División de Poderes por la influencia de la corriente jurídico-política que lo proclamó,la función Ejecutiva del Estado se depositó en el Rey,a quien se le asignó la atribución de hacer ejecutar las- leyes,así como de conservar el orden público interno y de la seguridad del - Estado en lo exterior.En el proceso de formación Legislativa el Monarca te-- nía similar ingerencia a la que en los regímenes republicanos corresponde al Presidente y que se traduce primordialmente en el derecho de vetar las leyes que apruebe la Asamblea respectiva y en la facultad de presentar iniciativas legales,con excepción de los Estados Unidos del Norte.

c).-En la Constitución de Apatzingan del 14 de octubre de 1814,el Poder Ejecutivo se designó con el nombre de Supremo Gobierno,compuesto de tres individuos con facultades iguales en autoridad.Este órgano tripersonal debía estar auxiliado por tres secretarios cuyos respectivos ramos eran el de guerra,de- hacienda y el de Gobierno,debiendo durar en su encargo cuatro años.Se esta-- bleció el principio de la No Reelección relativa,ya que ninguno de ellos podía ser reelecto sino pasado un trienio después de su mandato,tanto la designación de los miembros del Supremo Gobierno,como la de Secretarios de Estado correspondían al Congreso.

d).-En los Tratados de Córdoba el Poder Ejecutivo se depositó en una regencia integrada por tres personas designadas por la Junta Provisional de Gobierno,la que conforme al espíritu del Plan de Iguala,debían de componerse de los primeros hombres del imperio.Dichos Tratados,que con el mencionado Plan constituyen los actos preparativos para la creación del Estado Mexicano bajo la forma de Gobierno Monárquico,fueron el antecedente directo e inmediato de este fracasado régimen que pretendió implantarse al través de un documento que se llamó Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano,según este reglamento,el Poder Ejecutivo debía residir exclusivamente en el emperador como jefe supremo del Estado,inviolable y sagrado y sin responsabilidad.El emperador a quien dicho Estatuto Provisional otorgaba amplísimas facultades debía de estar auxiliado en el aspecto de la administración pública de cuatro Ministros de los cuales debían ser de Relaciones Exteriores,de Justicia y de negocios eclesiásticos,de Hacienda,y de Guerra y Marina.

e).-En el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824,señaló que el Supremo Poder Ejecutivo se depositara en el individuo o individuos que la Constitución señale,estableciendo en su artículo 16 el cuadro competencial del Presidente de la República formado por las facultades administrativas,políticas y de colaboración Legislativa que se atribuyen usualmente a este funcionario.En el mencionado documento preconstitucional se apunta claramente el establecimiento del Sistema Presidencial que debería implantarse en la definitiva Constitución que fue expedida el 4 de octubre de ese mismo año,al disponerse que la persona a quien se confiara el poder ejecutivo federal podía nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho.

f).-En la Constitución de 1824,se depositó el Poder Ejecutivo en un sólo individuo que debía ser ciudadano mexicano por nacimiento,edad de 35 años cumplidos al tiempo de la elección y residente en el país,debiendo durar en el cargo 4 años (art.,74,76,y 95),en dicha Constitución se crea la vicepresidencia en cuyo caso debía recaer todas las facultades y prerrogativas en caso de imposibilidad física o moral del presidente,siendo la elección del presidente y vicepresidente en forma indirecta.

g).-En el Centralismo,y bajo la Constitución de 1836,y los Proyectos Constitucionales de 1840 y 1842,así como en las Bases Orgánicas de 1843,el Poder - Ejecutivo se depositó en un individuo que era denominado Presidente de la República,pero no establecieron ya la vicepresidencia.

h).-Al restaurarse la Constitución federal de 1824,por el Acta de Reforma de Mayo de 1847,se suprimió la vicepresidencia cubriéndose la falta temporal - del Presidente por los medios establecidos en dicha Constitución (Art.,15 de - la citada Acta) y artículo 96,97 y 98 de la Constitución.

i).-En el Congreso Constituyente de 1856-1857,el Poder Ejecutivo se deposita en un sólo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos - Mexicanos (Art.,75) y ya no se vuelve a pensar en el reestablecimiento de la - Vicepresidencia.Las faltas temporales del Presidente de la República,y en la - absoluta mientras se presentara el nuevamente electo,entrará a ejercer el poder el Presidente de la Suprema Corte de Justicia,según lo establecía el artículo 79 de la Constitución.La vicepresidencia de la República se restableció - mediante una reforma constitucional del 6 de mayo de 1904 que modificó el mencionado artículo 79 y conforme a tal reforma,el vicepresidente sustituía al -- presidente en sus faltas temporales y en las absolutas hasta el fín del período para el que haya sido electo.

j).-En la Constitución de 1917,que rige en nuestros días,el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión,se deposita en un sólo individuo que se -- denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.Se suprime la vicepresidencia.Mediante los preceptos constitucionales 84 y 85,se establecen diversos procedimientos para suplir al Presidente de la República.

En caso de falta absoluta del Presidente de la República,ocurrida en los dos años del período respectivo,si el Congreso estuviere en sesiones,se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral,y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros,nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos,un presidente interino,el mismo Congreso expedirá,dentro de los díez días siguientes al de la designación de Presidente - Interino,la Convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el-

período respectivo;debiendo mediar,entre la fecha de la Convocatoria y la que -- señale para la verificación de las elecciones,un plazo no menor de 14 meses,ni - mayor de 18 meses.

Si el Congreso no estuviere en sesiones,la Comisión Permanente nombrará des de luego un Presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Con greso para que éste,a su vez,designe al Presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

Cuando la falta del presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo,si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones,designará el presidente sustituto que deberá de concluir el período;Si el Congreso no estuviese reunido,la Comisión Permanente nombrará un Presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del Presidente sustituto (Art.,84 Constitucional).

Si al comenzar un período Constitucional no se presentase el presidente electo,o la elección no estuviere hecha y declarada el primero de diciembre,cesará -- sin embargo,el presidente cuyo período haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo,en calidad de Presidente Interino,el que designe el Congreso de la Unión,o en su falta,con el carácter de provisional,el que designe la Comisión Permanente,procediéndose conforme a los aspectos anteriores del artículo 84.

Cuando la falta del presidente fuese temporal,el Congreso de la Unión si estuviese reunido,o en su defecto la Comisión Permanente,designará un presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta.

Cuando la falta del presidente sea por más de 30 días y el Congreso de la -- Unión no estuviese reunido,la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que este resuelva sobre la licencia y nombre,en su caso - al presidente interino.

Es un hecho histórico notable y hasta ahora insuficientemente explicado,que-

de la Constitución revolucionaria de 1917 surgió un régimen de gobierno en que el Poder Ejecutivo tiene facultades visiblemente superiores a las de - los otros poderes,sobre todo del Legislativo,lo cierto es que la Constitución de 1917,creó un Ejecutivo extraordinariamente poderoso.(22)

**********__**********

---

(22).-Ignacio Burgoa O.--Derecho Constitucional Mexicano.--Edit.Porrúa,3a. edición,1979,pág.665 y sgts.
-Felipe Tena Ramírez--Leyes Fundamentales de México,--Edit.Porrúa,10a edición,1981,pág.59 y sgts.
-Jorge Vera Estañol--Historia de la Revolución Mexicana,Edit.Porrúa,- 2a.edición,1967,pág.584 y sgts.

5.-EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

a).-SUS FUENTES.-Cuando en la Constitución de 1824,se creó el Sistema Presidencial Mexicano el cual no era resultado de la tradición histórica,sino -- que se trataba de un experimento político.A partir de esa fecha en que se adoptó a nuestros días el sistema presidencial mexicano se ha ido modificando a-través de nuestras constituciones,reformas y costumbres,lo que ha propiciado-la formación de un régimen con características propias.Dentro de las fuentes-del Sistema Presidencial Mexicano configurado en 1824 son dos;-

1.-La Constitución Norteamericana de 1787.

2.-La Constitución Española de 1812.

En el mes de marzo de 1823,el colonizador norteamericano Esteban Austin Fu- - ller,redactó en inglés un proyecto de Constitución para la República Mexicana en dicho proyecto Austin mezcló elementos de las dos leyes fundamentales que-han mencionado,en el aludido proyecto Austin propuso el Sistema Presidencial-estableciendo que el Presidente de la República se le podía remover del cargo por violación a la Constitución o a las leyes,por malos manejos de fondos o - por crímenes de alta traición,de igual forma en el proyecto se creaban las se cretarías de Estado y del despacho,como colaboradores del Poder Ejecutivo.

Se estableció en el proyecto que se deberían copiar de la Constitu- - ción de Cadiz de 1812,los artículos 133 al 139 que se referían a la formación de las leyes;los artículos 225,226 y 227 referente a los secretarios de Estado;y del 246 al 281 relativo a la Administración de Justicia.

Más tarde,Austin redactó otro proyecto de Constitución en el que se - reitera nuevamente el Sistema Presidencial excluyendo de este proyecto los -- preceptos de la Constitución de Cadiz,el trabajo de este proyecto lo entregó-a Don Miguel Ramos de Arizpe quien se inspiró en el,y teniendo como manual la Constitución de los Estados Unidos del Norte.

La influencia española se reflejó en el refrendo de los secretarios - de Estado para autentificar las leyes,reglamentos y actos del Ejecutivo,así -

como en las relaciones entre este y el Congreso y en algunas fracciones del artículo que enumera las atribuciones del Presidente.

No es posible negar la influencia de la Constitución española,ni mucho menos de la Norteamericana,ya que la influencia de ambas saltan a la vista.

El Sistema Presidencial configurado en 1824,gran parte de éste subsiste hasta nuestros días,pues entre los diferentes sistemas de gobierno asentados en las Constituciones Mexicanas de 1824 y 1917,existen múltiples coincidencias.Podriamos afirmar que los dos sistemas se aproximan en los puntos respecto a la estructuración del Poder Ejecutivo,siendo las coincidencias más notorias las siguientes.

a).-La existencia del veto como facultad del Presidente

b).-El Congreso dividido en dos Cámaras

c).-La forma para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias a partir de la reforma de 1923.

Por otra parte la Constitución de 1857,ésta estableció un Sistema de Gobierno distinto al de 1824,pues sus características fueron opuestas a las anteriores señaladas;no veto,Congreso Unicameral,con dos períodos de sesiones.

En el Congreso de 1917,se afirma el Presidencialismo,quedando claro que se dotaba constitucionalmente de amplias facultades al Ejecutivo,se crea una Constitución llena de facultades para el Ejecutivo,el Poder Legislativo queda maniatado,al grado que éste ha quedado subordinado al Ejecutivo,sin que exista una restricción,límite o contrapeso al Poder Ejecutivo,cabe destacar que esto se debe a la existencia de Partidos Políticos preponderantes. (23)

(23).-Jorge Carpizo--El Presidencialismo Mexicano,Edit.Siglo XXI,4a.ed.1984 pág.41 y sgts.
-Felipe Tena Ramírez--Leyes Fundamentales de México,10a.edición,1981,pág.153 y sgts.

b).-Apreciación general sobre el Presidencialismo Mexicano.

Los atributos que configuran jurídicamente al Sistema Presidencial Mexica no se establece con cierta claridad en nuestra Constitución Mexicana de 1917 pues de acuerdo al artículo 81 Constitucional,el Presidente de la República es elegido directamente por la voluntad popular mayoritaria;el poder ejecutivo federal se deposita en un sólo individuo que libremente puede designar y remover a sus colaboradores más inmediatos llamados secretarios de Estado -- que vienen a configurar el Gabinete Presidencial y que conforme al artículo 89 fracción II,lo realiza él mismo Presidente de la República;el conjunto de facultades constitucionales con que está investido le asigna la propia Constitución en ser supremo administrador público,el Jefe del Estado Mexicano y el responsable directo ante el pueblo.Sus facultades jurídicas y no jurídicas es tan extensa que abarca todo el ramo de la Administración que se relacionan con la compleja vida de la nación misma.

México,ha estado estructurado constitucionalmente dentro del Sistema Presidencial,salvo los intervalos breves de los Monarquistas a que ya se he referido,no obstante que la actuación del Presidente de la República tenga - limitaciones y controles en el terreno estrictamente jurídico,políticamente los personajes que con legitimidad o sin ella han ocupado la Presidencia,en el trayecto de nuestra historia se han arrojado al poder que durante su corta o prolongada permanencia en tan disputado cargo han actuado o pretendido actuar como verdaderos AUTOCRATAS,una situación que internacionalmente ha -- proyectado una desfavorable imagen para México,el desajuste de la normatividad jurídica y la realidad política del país se debe a la falta de politización de gobernados y gobernantes.

El Gobierno de México es Presidencialista,en el sentido de que el -- Ejecutivo Federal el individuo que lo personifica cada seís años,ejerce una notable supremacía sobre los otros dos poderes federales,es decir,del Legis-

lativo y Judicial;podría afirmarse inclusive,que México vive y soporta durante el periódo presidencial un gobierno monárquico,análogo a la que ejercían los reyes o emperadores en los regímenes monárquicos absolutos.De --- acuerdo con las facultades que la Constitución señala,el Congreso de la - Unión ejerce un indiscutible control sobre las actividades presidenciales, por tanto es innegable,que la órbita jurídica del Presidente esté sometida al Control Legislativo,si el Control Legislativo Mexicano no se desempeña- en el mundo de la facticidad política de nuestro país,la deficiencia no se le debe atribuir a la Constitución,sino más bien porque los diputados y -- senadores no cumplen ni obedecen el deber que el ordenamiento supremo les- confiere.

La supeditación del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo unipersonal y la abdicación fáctica voluntaria y consciente de los diputados y senadores para desempeñar las facultades aquellas de un exacto Control que- la Constitución les encomienda sobre la actuación del Presidente de la República,esta se debe y es explicable,pues la mayoría parlamentaria está -- compuesta de miembros del partido predominante,es decir,del Partido Revolucionario Institucional,cuyo Jefe Supremo es el propio Presidente de la República,aun cuando formal y abiertamente no aparezca así.

Continuando con tal aseveración,los diputados y senadores tienen - en general como finalidad fundamental hacer una carrera política y como el principio de la NO REELECCION les impide ocupar el mismo lugar en el Congreso por mucho tiempo,se sienten obligados a distinguirse por su lealtad- a su partido y al Presidente de la República,para que posteriormente de -- servir como diputado durante tres años,puedan pasar en el senado y de allí digamos otros como gobernadores de su estado natal,del que para ocupar ese cargo basta el favor del Presidente y ser oriundo o vecino de su Estado -- aun desconociendo sus problemas,o bien para obtener algún puesto administrativo importante sin importar que éste ostente verdadera y solvente capacidad y experiencia en el ramo.

Estas apreciaciones críticas no implican que entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo deba existir una tajante separación,la cual sería fatal para la buena marcha de la Administración Pública del país;entre ambos poderes,orgánicamente considerados debe existir una colaboración interpendiente para la consecución de los más altos fines sociales,políticos,económicos y culturales que persigue el Estado en beneficio de la Sociedad Mexicana.

Pero no olvidemos que una cosa es la colaboración,y otra la sumisión de los miembros integrantes del Congreso de la Unión al Ejecutivo Federal,cuyo depositario unipersonal que es el Presidente de la República,actúa sinningún control llegando esta situación al extremo de que ninguna actuación que dicho alto funcionario adopte,por más lesiva que se suponga para el país pueda ser objetada y mucho menos censurada por los diputados y senadores,pues estos caen en una actitud conocida y bien sabida por todos,quese concretan a emitir su voto aprobando todas las iniciativas de ley que el Ejecutivo le somete,lo anterior viene a propiciar una de las causas del fracaso económico en virtud de la falta de límites y contrapesos al Poder Ejecutivo.

Por lo anterior se afirma que de acuerdo a las características de la Monarquía,y al enorme poder que se concentra en el Presidente Mexicano,éste ejerce durante su mandato la concentración exagerada de facultades,así como de la inaceptable costumbre de designar a su sucesor a quien le herda el Poder,México es la única República del mundo que es gobernada por una Monarquía sexenal.

Es importante advertir que lo que se entiende por PRESIDENCIALISMO,en México implica un verdadero sistema del que es integrado por diferentes reglas de juego político consuetudinarias.No están ni pueden figurar escritas en ningún ordenamiento jurídico,su aprendizaje sólo se obtiene experimentando activamente la política mexicana,lo que equivale a muchos años de práctica.

La observancia de estas reglas consuetudinarias es lo que caracteriza a nuestro Presidencialismo Mexicano.Su cumplimiento en el caso de las elecciones obedece a muchos factores cerrados que se manejan con reservas,así como el acatamiento de las normas jurídicas formales e insertas en la Constitución.Dichas reglas del juego político implica la sustancia de nuestra vida política y las normas de derecho su FORMA,por ello,consideramos que el Sistema Político Mexicano en su sola proporción de facticidad sí es Presidencialista,sin que este carácter se ostente dentro de nuestro sistema jurídico constitucional,en el que,el Presidente de la República está subordinado al imperio del Derecho como cualquier funcionario aunque con facultades metaconstitucionales o extralegales que se ha atribuido por costumbres consuetudinarias.

México es un país en el que no prescinde del caciquismo ni del presidencialismo como forma de gobierno y la paz es el producto de un régimen manejado por un varón excepcional,el régimen personal como sistema es detestable y magnífico como excepción,de ahí,que México viva bajo una democracia dirigida,bajo una justicia dirigida y bajo una libertad dirigida,la democracia dirigida equivale a una democracia simulada,la libertad dirigida ya no es libertad,la justicia dirigida deja de ser justicia.Así cuando la designación de los diputados,presidentes municipales,gobernadores,jefe del partido y de otros,la hace un sólo hombre en función del Presidencialismo,a esta forma de gobierno personal no se le puede llamar de ningún modo DEMOCRACIA,cómo es posible,entonces,alegar que el Presidencialismo Mexicano beneficia y es garantía del libre y recíproco manejo de los tres poderes ?

En el Presidencialismo Mexicano,aparentemente hay elecciones,las Cámaras están integradas por representantes del pueblo,los Estados conservan su soberanía y los ayuntamientos su independencia,siendo en realidad, que sólo existe el poder absoluto de un hombre,gobernando con facultades ilimitadas,la democracia en México no será cierta en tanto subsista el po-

der hereditario,el nepotismo y el amiguismo.

Es cierto que las leyes mexicanas limitan a los Poderes pero el Poder Legislativo,sumiso en forma casi total,ha venido renunciando a sus propias facultades desde hace varias décadas y las ha entregado y concentrado en la persona del presidente.Esta renuncia y entrega es la causa de la casi omnipotencia presidencial que establece igualmente el Peternalismo,con limitaciones cada vez menores y facultades cada vez mayores.No se niega que existan constitucionalmente defensa contra la omnipotencia,sino que lo que se afirma con razón,es que el Congreso de la Unión ceda practicamente sus facultades legislativas al Presidente y ello afecta gravemente a la independencia del Poder Legislativo y al Poder Judicial,que es menguada con gravedad por la facultad presidencial de nombramiento de los Jueces y la influencia presidencial en la elección de los miembros del Congreso,por ello es abstencionista el pueblo y el abstencionismo político es el mudo referendum popular del pueblo contra un procedimiento electoral que repudia y agrava la desconfianza,por la forma que se le impone los hombres que rigen al país

En síntesis el Presidencialismo Mexicano debe retomársele a su característica de una verdadera separación de poderes.Los resultados de la prepotencia estan a la vista.La Constitución debe reformarse hacia su origen.El equilibrio de los Poderes de la Unión debe restablecerse,las facultades legislativas deben regresar a su origen--al Poder Legislativo.El sistema Político Mexicano ha fracasado,la democracia agoniza y el fracaso del sistema económico es evidente y nos hunde en la crisis,el campesino no ha sido redimido,los obreros son escalones políticos de sus líderes,la incipiente clase media se ha proletarizado,la democracia es aplastada por el abstencionismo y los derechos y garantías individuales son menguados. (24)

(24).-Jorge Carpizo-El Presiden.,Mexicano,Edit.S-XXI,1984,pág.9 y sgts.
-D.Cosío Villegas.-El Sist.,Polit.Mexicano,Edit.J.Mortiz,13a,ed.1982, pág.22 y sgts.
-Agustín Navarro Vazquez,El Presidencialismo,Conferencia,Diciembre-1985.
-Ignacio Burgoa.--Der.,Const.Mexicano,-3a.edición,1979,pág.659 y sgts.- y 721.

c).-El Sufragio

El Sufragio constituye una operación administrativa por su forma y proce dimiento,mediante el cual se designa a quienes hayan de ocupar determinados cargos público,se manifiesta el criterio del Cuerpo Electoral con respecto a una medida propuesta,o se expresa la opinión de los ciudadanos con voto en un cierto momento con relación a la política nacional.(25)

El Sufragio puede utilizarse para elegir personas o para adoptar acuerdos,la designación de un diputado y la ratificación de una ley por referendum.En su virtud y con todas las reservas propias del caso diremos entonces que las FUNCIONES del Sufragio son tres:-

1.-Electoral.-que frecuentemente sirve para designar a los individuos que han de actuar como órganos.

2.-Normativa.-que se emplea para iniciar una ley,aceptar o rechazar un texto Legislativo votado por el Parlamento o Congreso,e incluso para intervenir en la revisión Constitucional.

3.-Política o Plebiscitaria.-que se emplea para zanjar un conflicto o provocar una resolución de magno valor político(acuerdo sobre disolución popular del Parlamento,referendum arbitral en la hipótesis de pugnas entre Legislativo y Ejecutivo.(26)

En definitiva,la única función del Sufragio,si a tanto llega la buena fortuna,es expresar la opinión pública,y en los juicios de ésta suelen ir mezclados nombres de personas,doctrinas que encarnan y resoluciones que se prefieren.

Por otra parte bajo el concepto de Electorado lo debemos entender como el conjunto de los individuos que tienen derecho a votar,y que viene siendo el electorado activo;y el conjunto de personas y de condiciones de capacidad que constituye el electorado pasivo,en ambas esferas existe una estrecha relación,cuya tónica predominante coincide en general y que permite calificar de más o menos democrático el régimen que en un país existe.

En el sistema representativo de Gobierno exige una fórmula en la que el - pueblo tenga participación,es a través del sufragio como se obtiene la partici paciòn popular en la gestión de los intereses de la colectividad,por tanto,es- mediante este proceso,cuando se trata de la función electoral,los ciudadanos - hacen la elección de aquellos individuos que a nombre de la nación,van a desem peñar los cargos de carácter electivo,y para tal fín se recurre al Sufragio -- Universal y Restringido.Siendo el Sufragio una función,exige un mínimum de ca- pacidad,de aptitud,que garantice su buen desempeño por quienes lo ejerciten, - por lo que el sufragio universal es el derecho electoral extensivo a todo ciu- dadano que no tiene impedimentos legales,aspiración general y que se consagra- en la expresión-un hombre,un voto.

El Sufragio Restringido o limitado,es aquel que se otorga a un sector de- la población,ya sea por razones de raza,de sexo,de edad,instrucción,religión,- etc.

Tambien se ha clasificado el sufragio en directo e indirecto,en el primer caso,el votante elige directamente a sus representantes o al funcionario moti- vo del proceso electoral.En el segundo caso ,la votación se hace en favor de - electores,los que a su vez hacen la elección definitiva.En algunos casos la -- elección indirecta se hace en segundo o en tercer grado,en razón a que exista- más de un intermediario.(27)

---

(25).-Nicolás Pérez Serrano--Tratado de Derecho Político--Edit.Civitas-Madrid 1984,2a.edición,pág.337.
(26).-Misma obra citada,página 338.
(27).-Maurice Duverger.--Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, -- edit.Ariel-Barcelona,6a.edición,1984,pág.95 y sgts.
-Nicolás Pérez Serrano--Tratado de Derecho Político,--Edit.Civitas-Madrid 2a.edición,1984,pág.337 y sgts.

c).-El Principio de la No Reelección

El período presidencial dentro de nuestra historia no ha tenido siempre la misma duración.Actualmente México tiene un período de 6 años que se inicia cada primero de diciembre de cada seís años,sin que por ningún motivo pueda ampliarse.Esta disposición implica que el Presidente cualquiera que sea su carácter constitucional,interino o provisional,no debe permanecer en el cargo una vez fenecido dicho período,ni reelegirse para uno nuevo por modo absoluto,a esta prohibición se reduce al Principio de la No Reelección,que dispone nuestro orden constitucional vigente.

Al hacer referencia respecto de la No Reelección de nuestro presidente, recordemos que hasta la Constitución de 1917,la reelección inmediata o diferida del Presidente de la República fue uno de los aspectos importantes de nuestro Constitucionalismo.Algunos ordenamientos y proyectos constitucionales lo declararon expresamente,otros,al no prohibirlo de manera absoluta,la admitieron,como ocurrió en la Constitución de Apatzingan que proclamó en su artículo 135 la reelección de los individuos componentes del Supremo Gobierno pasado un trienio después de su administración.

La Constitución Federal de 1824 en su artículo 77 declaró.-El Presidente podía ser electo al cuarto año de haber cesado en sus funciones;Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y el Proyecto que para reformar este ordenamiento se formuló el 30 de junio de 1840,expresamente aceptaron la reelección presidencial sin sujeción al transcurso de ningún lapso(artículo 5 de la cuarta ley y 86 respectivamente);De 5 años en Los Proyectos Mayoritarios de 1842,al no vedar la reelección ni condicionarla cronológicamente la admitieron en su artículo 92 y 77;En las Bases Orgánicas de 1843,en su artículo 83 establece un período presidencial de 5 años,no propuso la prohibición de la reelección presidencial;El Proyecto de la Minoría previno que el Presidente debía durar cuatro años en su encargo,pudiendo ser reelecto hasta pasado un cuatrienio(art.,57);y finalmente el Proyecto Constitucional del 16 de junio de 1856 no propuso la prohibición de la reele-

ción presidencial ni la consideró diferible,estableciendo en su artículo 80,que el Presidente entrará a ejercer sus funciones el 16 de septiembre y durará en su encargo cuatro años.Posteriormente al convertirse ese — Proyecto en Ley Suprema de 1857,establece en su artículo 78 que el Presidente entrará a ejercer sus funciones el 1 de diciembre y durará en su - encargo 4 años.

La Constitución de 1857,olvidando nuestra historia,reprodujo el texto de la Constitución Norteamericana,estableciendo que el Jefe del Estado - durará en su encargo cuatro años sin restricción de ninguna especie para el futuro,permitiendo en consecuencia la reelección indefinida.

Los resultados no podían ser otros,más que aquellos en los que - los presidentes intentas reelegirse o mantenerse en el Poder de una manera indirecta o clandestina.

El Presidente Benito Juárez se reelegió de una manera indefinida de 1857 hasta que terminó su vida muriendo en 1872,aunque para mantenerse en el poder sofocó muchas rebeliones contra su continuismo en el poder.——El Presidente Sebastián Lerdo de Tejada que lo sucedió quiso reelegirse,pero fue derrocado por la revolución de Tuxtepec que encabezó — Porfirio Díaz bajo el principio de la No Reelección.

El General Porfirio Díaz,electo Presidente de la República en — 1877,que mediante una maniobra oculta con el Presidente Manuel Gonzáles, volvió al Poder en 1884,y posteriormente se reeligió indefinidamente hasta 1911 y derrocado por la revolución antirreleccionista de 1910.

A lo anterior,agreguemos lo siguiente.-Después del triunfo de la revolución de Tuxtepec en 1876,transcurrido apenas dos años cuando la — Ley del 5 de mayo de 1878,se reformó el artículo 78 de la Constitución - entonces vigente,estableciéndose que el Presidente no podía ser reelecto para el período inmediato,pero sí después.Posteriormente por disposición de la Ley del 27 de octubre de 1887,volvió a reformarse el citado artícu

lo 78,estableciéndose que el presidente podía ser reelecto para el periódo - inmediato constitucional.

Finalmente,la ley del 20 de diciembre de 1890,restableció el texto - original de la Constitución de 1857,el cual consignaba la reelección sin tér mino ni condiciones la reelección del presidente,refiriéndose en este sentido al gobierno personal e indefinido del General Porfirio Díaz,dotándolo del prestigio y autoridad suficiente para no abandonar el Poder.

Más tarde promulgada la Constitución de 1917,y transcurrido unos --- años,es decir,llegado el 15 de enero de 1927,y publicada en el diario oficial el 22 de enero de 1927,quedando el artículo 83 constitucional como sigue.- - El Presidente entrará a ejercer su encargo el primero de diciembre del año - en que se celebre la elección;durará en él cuatro años,aunque durante este - periódo hubiere obtenido licencia en los casos que permita la Constitución.- No podrá ser electo para el periódo inmediato.Pasado este,podrá desempeñar - nuevamente el cargo de Presidente,sólo por un periódo más.Terminado el segun do periódo de ejercicio,quedará definitivamente incapacitado para ser electo y desempeñar el cargo de Presidente en cualquier tiempo.

El artículo que antecede establecía de una manera abierta la reele-- cción para un segundo periódo,quedando incapacitado para desempeñar un ter-- cer periódo y en cualquier tiempo.

Conforme a la reforma del 29 de abril de 1933,el artículo 83 resta-- bleció la No Reelección absoluta,quedando como ahora aparece.-El presidente- entrará a ejercer su cargo el uno de diciembre y durará en el seis años.El - ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República,electo popularmente,o con el carácter de interino,provisional o substituto,en nin-- gún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Esta disposición establece que el principio de la No Reelección es - absoluta tratándose del Presidente de la República y se extiende a los gober nadores de los Estados según el artículo 116 Constitucional vigente,en tanto que para los Senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser ree

lecto para el periódo inmediato,en tanto que para los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periódo inmediato con el carácter de propietarios,siempre que no hubieren estado en ejercicio;pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periódo inmediato -- con el carácter de suplentes;lo anterior según lo establece el artículo 59, constitucional vigente.

Expuesto hasta aquí lo que antecede,concluimos que el medio más -- eficaz que se aprecia y se ha encontrado en la mayoría de las naciones para limitar el absolutismo político radica en la permanencia transitoria en el Poder del Jefe del Estado,y que para lograr ese objetivo nada mejor que establecer como principio fundamental,el de la No Reelección,que deberá aplicarse en forma rigorosa,impidiendo con ello que los gobernantes se conviertan en dictadores y sujeten a los pueblos a la sola voluntad de un sólo hombre o dinastía.(28)

---

(28).-Ignacio Burgoa O.--Derecho Constitucional Mexicano.--Edit.Porrúa,3a. edición,1979,pág.683 y shts.
-Jorge Carpizo.--El Presidencialismo Mexicano.--Edit.,Siglo XXI,4a. - edición 1984,pág.55 y sgts.
-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,Edit.Olguín. - 1988.

6.-EL PREDOMINIO DEL PODER EJECUTIVO.

Entre las características más importantes de los sistemas políticos contemporáneos es el predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros dos poderes,estoes,del Poder Legislativo y Judicial así como sobre los mecanismos de decisión -(política) del sistema político del Estado.Esta afirmación es verdadera tanto - para los países capitalistas,socialistas y comunistas,de igual forma para los - sistemas políticos presidenciales,parlamentarios,directoriales,pues las facultades de decisión que señalan la Constitución de cada Estado así como de las provenientes del Sistema Político se han venido concentrando en el Poder Ejecutivo lo que ha caracterizado al gobierno contemporáneo de contar con un Ejecutivo -- muy fuerte,en estas circunstancias,estamos en la era del Poder Ejecutivo Fuerte.

Al inquirir,cuáles son los factores que han contribuido en todas partes -- del mundo a la hipertrofia del Ejecutivo respecto al Poder Legislativo y Judi-- cial,en este sentido se señalan los siguientes factores:-

a).-Los medios modernos de análisis,información o control de la opinión pública,que permite al Ejecutivo precisar mejor la cronología para la toma de decisiones.

b).-El disfrute por el Ejecutivo,de una delegación directa de la soberanía nacional,al ser electo por sufragio universal.

c).-El Poder total de la Fuerza Militar en manos del Ejecutivo,como consecuencia de las dos guerras mundiales.

d).-La concentración del Poder económico.

e).-Los factores socio-políticos que se manifiestan en la necesidad de asegurar la estabilidad política y la concentración de facultades para resolver -- con energía los problemas nacionales.

f).-Los Poderes que la Constitución de cada Estado señala o deposita en el Ejecutivo.

g).-El aumento de la intervención gubernamental.

h).-Las atribuciones militares.

i).-La dirección de las relaciones internacionales.

j).-La atribución de facultades legislativas.

Las causas del fortalecimiento del Poder Ejecutivo son diversas de acuerdo con cada país,tomando en consideración su situación económica,política,social y cultural,de ahí que la primacía del poder Ejecutivo no hay que buscarla únicamente en las Constituciones,sino que en la naturaleza de la sociedad y en los problemas políticos que confronta.

En México,en cambio el Presidente de la República es la pieza o pilar del Sistema Político Mexicano,el cual cuenta con un amplísimo predominio sobre los otros elementos políticos que configuran al mismo sistema.

Por cuanto a las causas del predominio del Poder Ejecutivo Mexicano son de índole diversas y a saber son:-

a).-El Presidente de la República es jefe indiscutible del Partido oficial (PRI).

b).-El debilitamiento del caciquismo.

c).-El apoyo de las Centrales Campesinas,Obreras y Profesionales,dicho de otro modo,el apoyo íntegro de todos los Factores Reales del Poder.

d).-La subordinación o debilitamiento del Ejército como instrumento político de sus Jefes.

e).-El aumento constante a favor del Ejecutivo de los medios masivos de comunicación.

f).-Las amplias facultades constitucionales,metaconstitucionales o extralegales que tiene el Ejecutivo.

g).-La integración mayoritaria de los miembros del Congreso pertenecen al Partido Revolucionario Institucional y el cual es dominado por el Presidente.

h).-Falta de oposición auténtica del Congreso de La Unión.

i).-La omnipotencia del Poder Ejecutivo.

j).-Es jefe de la clase política.

k).-Es el vértice de la transmisión de poder,es decir,la facultad de de--

signar a su sucesor,con el previo acuerdo de los representantes de los factores Reales del Poder.

l).-El Poder de nombrar a sus colaboradores y a los integrantes del Poder-Judicial.

m).-La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del -- Banco Central,de los Organismos Descentralizados y de las empresas de participación estatal.

n).-Las amplias facultades económicas.

O).-La dirección de las relaciones internacionales en las que interviene - el país,sin que para ello exista un freno en el Congreso.

Un Poder Ejecutivo fuerte no es en sí antidemocrático,siempre y cuando esté controlado por el Congreso dentro de los marcos constitucionales,esté subordinado al sufragio universal y sus actos estén siempre enmarcados dentro de la-Constitución,pero nunca con facultades metaconstitucionales o extralegales que-en última instancia perjudican al país.(29)

---

(29).-Jorge Carpizo--El Presidencialismo Mexicano.--Edit.S-XXI,4a.edición,-1984,pág.19 y sgts.
-Daniel Cosío Villegas--El Sistema Político Mexicano.--Edit.C.de J.Mortiz,13a.edición,1982,pág.22 y sgts.
-Ignacio Burgoa.--Derecho Constitucional Mexicano.--Edit.Porrúa,3a. --edición,1979,pág.677 y sgts.
-Andrés Salcido.--La Crisis Estructural del Sistema Político Mexicano, Edit.Salcido,1983,pág.15 y sgts.

7.- MEXICO Y EL PRESIDENCIALISMO PURO.

Efectivamente "La Constitución Mexicana",estructura un sistema presiden--- cial con todas sus características que anteriormente ya hemos señalado,decimos- que el Presidencialismo Mexicano es PURO,porque no contiene ningún matiz Parlamentario,pero algunos autores han considerado que México en su Sistema Político Presidencial existen elementos que hacen pensar que tenemos matices de Parlamen tarismo,y a este respecto se comenta lo siguiente:

La diferencia esencial la estribo en que en el Sistema Parlamentario el Go bierno se ejerce por el Gabinete,el cual surge del Parlamento o Poder Legislati vo;la administración tiene una vigorosa y decisiva influencia en las Cámaras.El Parlamentarismo Clásico,que es el de Inglaterra,donde nació,señala que cuando - surgen discrepancias se recurre en última instancia al sufragio del ciudadano,- quien mediante la elección de los miembros del Parlamento se dicta el fallo de- finitivo.Se considera que en este sistema parlamentario hay una estrecha unión- entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

En el sistema presidencial cuyo modelo fundamental se encuentra en Estados Unidos,el Poder Ejecutivo tiene una gran independencia en sus funciones,deriva- da en buena parte de la forma en que se estableció siguiendo a Montesquieu con- el Principio característico de la División de Poderes.

En el Sistema Presidencialista la Separación de Poderes es más notoria.Las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo son más flexibles.La responsabili-- dad corresponde al Presidente de la República y no hay subordinación alguna.Los Secretarios de Estado que constituyen el Gabinete son funcionarios de su con- - fianza,quien los nombra o separa del cargo en forma discrecional,pero en cambio carece de la facultad de disolver a las Cámaras,a su vez el Poder Legislativo - funciona de manera independiente.En Estados Unidos la Separación de Poderes es- más notable o respetada,en cambio en México el Poder Legislativo ha ido perdien do fuerza y subordinándose al Ejecutivo e incluso las iniciativas de ley presen tadas ante el Congreso proceden del Ejecutivo que luego se convierten en dispo-

siciones legislativas.

Habiendo hecho la referencia anterior de ambos sistemas,se concluye que el Presidencialismo en México es PURO,dado que carece definitivamente - de matices parlamentarios,pues en la ley fundamental en sus artículos 69,72 incisos b y c;84,85,y 111 en ningún precepto el Ejecutivo queda subordinado al Legislativo,pues en el caso dado que existieran matices parlamentarios,- estos serían puramente formales,por el contrario el resultado político del- Sistema es una concentración de facultades en el Ejecutivo lo que viene a - provocar el rompimiento de equilibrio con el Poder Legislativo,de ahí que - en vez de hablar de matices parlamentarios,más bien hablaríamos de matices- Monárquicos,en donde la concentración de poder y facultades están en el Monarca (rey). (30)

---

(30).-Jorge Carpizo--El Presidencialismo Mexicano.--Edit.Siglo XX,4a.edi-- ción,1984,pág.29 y sgts.
-Daniel Moreno.--Derecho Constitucional Mexicano.--Edit.Pax-Mex,8a. - edición,1984,pág.401 y sgts.

8.-MATICES PARLAMENTARIOS

Nuestra Ley Suprema estructura un Sistema Presidencial Puro,dado que la propia Constitución otorga cierta autonomía a los Secretarios de Estado,- en este sentido,parece adquirir nuestro sistema matices parlamentarios,principalmente en los siguientes artículos que se examinan:

Artículo 29 constitucional se refiere.-Que en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública,o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto,solamente el Presidente de los Estados - Unidos Mexicanos,de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado,- los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión y,en los recesos de éste,de la Comisión Permanente,podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente rápida y fácilmente a la - situación;pero deberá hacerlo por un tiempo limitado,por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo.- Si la suspensión tuviere lugar hallándose el Congreso reunido,este concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación,pero si se verificase en tiempo de receso,se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Según este precepto la suspensión de garantías puede ser decretada - por el Presidente de la República,pero siempre de acuerdo con el Consejo de- Ministros.

La semejanza entre las situaciones que previenen los artículos 29 y- el 92 de la Constitución y que a la letra dice éste último.-Todos los reglamentos,decretos,acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda,y sin este requisito no serán obedecidos;consiste en que en - ambas el acto del Presidente de la República carece de validez sin la intervención de alguno o de varios de sus secretarios.

La importancia que ostenta la suspensión de garantías justifica el requisito de la aprobación del gabinete,esto implica necesariamente que -- los Secretarios de Estado se constituyan solidariamente con el Presidente- de la República en responsables del acto,en este caso sí hay una clara responsabilidad personal de cada secretario,independientemente de la del Ejecutivo.No obstante esta responsabilidad no es identificable con la Parlamentaria,porque políticamente no se asume frente al Congreso y porque constitucionalmente la resolución es excluida del Jefe del Ejecutivo.

Por ende,el funcionamiento de nuestro Sistema Presidencial en el - caso del artículo 29,se acerca al Sistema Parlamentario,explicándose en el propio artículo se dé a la reunión del Gabinete,en una sola vez en toda - la Constitución,el nombre de CONSEJO DE MINISTROS,que es característico -- del Regímen Parlamentario.

Artículo 93.-Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos,luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias,darán cuenta al Congreso,del estado que guarden sus respectivos - ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a - los Jefes de los Departamentos Administrativos,así como a los directores - y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria,para que informen cuando se -- discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.---...

Conforme este precepto sí la Constitución no autoriza a las Cámaras para hacer comparecer ante ellas al Presidente de la República,esto es en virtud de su alta investidura y por mantener el equilibrio de los Poderes,pero en lugar del Presidente y en su representación puede acudir el secretario del ramo para informar del asunto que corresponsa.El informe dado

es del Presidente de la República,aunque de hecho lo rinda el Secretario y la desaprobación o aprobación del informe,es practicamente hecha al Presidente aunque por razones expuestas,a veces la censura se localiza en la -- persona del Secretario.

Visto así lo anterior el artículo 93 que se comenta sí consagra un matiz parlamentario puramente formal,pues el secretario de Estado no va a-defender ante las Cámaras a través de su informe la política del gabinete, no va a provocar un voto de aprobación o de censura de que dependa la vida del gabinete,como ocurre en el Sistema Parlamentario;en nuestro Sistema -- Presidencial Mexicano,el Secretario de Estado va simplemente a informar en nombre del Presidente de la República,y a ilustrar el criterio de las Cámaras respecto del asunto del ramo a que se refiere el informe.

Conforme a lo comentado y analizado hasta aquí de los artículos 29 92,y 93 de nuestra Ley Suprema,cabe destacar que la Reforma y adición del-Constituyente,integra una nueva técnica de revisión de las conductas que - en ejercicio de sus funciones incurran los Servidores Públicos que puedan-ser sujetos a este procedimiento,de acuerdo con la claúsula constitucional aplicable,y en relación al Poder Ejecutivo esta competencia Legislativa se suma a lo establecido por el artículo 89 en su fracción II que expresa.-

II.-Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho,al Procurador General de la República,al titular del órgano u órganos por el que se-ejerza el Gobierno del Distrito Federal,remover a los Agentes Diplomáticos y Empleados Superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los de más empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Este doble control que origina permite destacar diversos resultados;-la intervención Congresional,que lejos de debilitar la titularidad Ejecutiva la fortalece,ya que apoya por su objetivo,el mejor desempeño de las ta-

ras que tiene encomendadas al Sector Público,no sin dejar evidencia de un nuevo régimen de colaboración entre los Poderes de la Unión en beneficio - de la comunidad.

" En este orden,es destacable que el artículo 110 constitucional no-comprende como sujeto de Juicio Político al Presidente de la República, -- nuestra interpretación a lo anterior,aprueba la presencia de la excepción-en debida actuación al contenido del artículo 92 constitucional,que al instaurar el Refrendo--Decisión Constituyente---relevó al Ejecutivo Presidencial de la responsabilidad de sus actos por Decretos,Acuerdos,Ordenes o Reglamentos que al ser firmados para ser obedecidos por el Secretario del Ramo correspondientes asume éste la Responsabilidad Política y Administrativa;es decir,la determinación de un Secretario de consentir en un acto del-Jefe de Estado,implica asumir la responsabilidad del mismo,hace irresponsable en lo político al responsable del Poder Ejecutivo,explicación a nuestro juicio del contenido del párrafo segundo del artículo 108 constitucional,que señala:-El Presidente de la República durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común."(31)

***

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a -- las sesiones antes de la fecha indicada,resolverá el Presidente de la República.

Con un criterio sutil podría decirse que esta disposición equivale a disolución del Congreso por el Ejecutivo.La verdad que tal afirmación no puede sostenerse,dado que es muy diferente la disolución del Parlamento y - el precepto transcrito,si el Presidente pudiera disolver al Congreso,otra - sería la situación política del Congreso,pues dicha disolución nada tiene - que ver con la autorizada en el Sistema Parlamentario,como suprema apela- - ción a los Comicios,en caso de pugna del Ejecutivo con el Parlamento.

Finalmente los artículos 84 y 85 Constitucional,los cuales establecen que cuando en caso de falta absoluta del Presidente de la República el Congreso nombrará quién deba reemplazarlo,según estos preceptos hay algo remotamente parecido a lo que sucede cuando en el régimen parlamentario el gabinete es nombrado de acuerdo con la mayoría parlamentaria;pero es evidente que el Jefe del Ejecutivo designado en los términos de los 84 y 85,no queda supeditado al Congreso,sino en forma limitada conforme al párrafo segundo - del artículo 108 Constitucional.

En conclusión los casos previstos en los artículos 29,92,93,66,84,- y 85,que se refieren a la suspensión de garantías,al refrendo,a los informes de los Secretarios ante las Cámaras,a la Clausura del periódo ordinario de sesiones del Congreso y a la designación del Presidente de la República, cuando ocurre la falta absoluta,son casos en los que se advierte cierto matiz del Sistema Parlamentario,que por ninguna manera altera el Sistema Presidencial Mexicano que consagra nuestra Constitución. (32)

---

(32).-Felipe Tena Ramírez.-Derecho Constitucional Mexicano.--Edit.Porrúa, - 16a.edición,1978,pág.256 y sgts.
-Jorge Carpizo.--El Presidencialismo Mexicano.--Edit.S-XXI,4a,edición-1984,pág.29 y sgts.
-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,Edit.Olguín-1988

9.-LA DICTADURA DEL PODER EJECUTIVO.

En los Estados Unidos de Norteamérica es en donde tiene lugar uno de -- los ejemplos históricos de la Administración Pública Congresional,ya que -- las trece colonias que crearon y fomentaron las bases para la instauración- de la Nación,pronunciándose por no fortalecer al Poder Ejecutivo,sino por - fortalecer al Congreso,en este sentido el Poder Ejecutivo nace debilitado - en un país que tiene raíces monárquicas,pero en virtud de la experiencia -- del dominio de la Corona Británica,se define en favor del Poder Legislativo considerándolo como centro de la vida política.

Desde el momento en que el Poder Ejecutivo queda subordinado al Poder - Legislativo se crean las condiciones para el surgimiento de las fuerzas con gresionistas y al consolidarse estas,el Poder Ejecutivo pierde relevancia - en la vida política,pues la Constitución Estaudinense de 1787,consagra am-- plias facultades al Poder Legislativo como motor central y conductor del -- Estado,en tanto que al Poder Ejecutivo se le reduce su ámbito de acción y - de algunas facultades quedan sujeta a la aprobación del Senado,como es el - caso del nombramiento de los Secretarios de Estado.

En las condiciones anteriores,el Congreso desempeña importantes funcio nes tales como en la contratación de los empréstitos,reglamentación del Co- mercio exterior,disposiciones de guerra,la acuñación de moneda,reclutamien- to de los miembros del ejército,el dictado de normas relacionadas con las - fuerzas navales y terrestres,como es de verse,estas funciones convierten al Congreso en un Organismo fuerte y consistente en comparación con la debili- dad del Poder Ejecutivo.

Por otra parte,la propia Constitución Norteamericana le señala al Eje- cutivo que éste será el Comandante del Ejército y la Marina,quien concederá acuerdos internacionales con la aprobación de dos tercios de la Cámara de - Senadores.

Así,el Gobierno Congresional asume el liderazgo de la actividad politi ca ante la existencia de un Ejecutivo indefenso y débil frente a las fuer--

zas económicas y políticas de la sociedad civil,y en donde los secretarios del Ejecutivo tienen que acatar las disposiciones del Congreso y dar cuenta detallada del estado de sus funciones y responsabilidades.

Desde otro punto de vista,la debilidad del Poder Ejecutivo,es a la vez su propia fuerza,es decir,el Congreso dentro del marco constitucional-tiene a su arbitrio al Poder Ejecutivo y aunque ejerce un amplio control - sobre la Administración Pública,el Ejecutivo no pierde la titularidad de - la organización burocrática y militar,funge como depositario del Estado.

En los marcos constitucionales la asamblea representativa encuen-- tra la única posibilidad de eliminar la fuerza del Ejecutivo,pero el Poder Ejecutivo no puede acabar con la fuerza del Congreso por la vía Constitu-- cional,sino en la forma anticonstitucional,por lo que ante las acciones di solventes del Gobierno Congresional dirigidas a debilitar totalmente al -- Poder Ejecutivo,éste no teniendo otra alternativa se erige en un dictador-soberano para detener las presiones del Poder Colectivo del Congreso y res catar su poderío.La dictadura del Ejecutivo es consecuencia del Gobierno - Congresional,pues como dictador soberano y con una acción unitaria y direc ta del Ejecutivo dispone de amplio margen de discrecionalidad para afron-- tar situaciones conflictivas,y desde luego sobreponerse al Congreso.

En un régimen presidencial la fuerza del Ejecutivo tiene raíces -- monárquicos que asentadas en la estructura centralizada del Estado capita-lista,le dan un gran apoyo para mediatizar las acciones dirigidas en su -- contra,como es el caso de las fuerzas congresistas.

En efecto,el Ejecutivo del Estado capitalista reune las cualidades típicas del Poder Monárquico,tales como.-mando unipersonal,titularidad de-la Administración Pública,estructura unitaria de Poder y facultad para nos brar y remover libremente a sus colaboradores,con una enorme concentración de facultades unas constitucionales y otras extralegales.

La dictadura del Ejecutivo se caracteriza por el ejercicio directo e -- ilimitado del Poder y no estar sujeto a instancias intermedias.Con carác-- ter independiente,como instancia de Poder y decisiones,el Ejecutivo tiene- que actuar de manera exigente y para eso se apoya en la Administración Cen tralizada del Estado.La dictadura del Ejecutivo es soberana porque no sólo se sobrepone al orden jurídico existente,sino que busca instaurar una nue- va Constitución Política que norme la realidad objetiva sobre bases más -- consistentes y eficaces.

En México,y en su artículo 80 Constitucional previene que el ejer- cicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposite en un sólo indi- viduo,que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos,con lo- anterior se establece un Ejecutivo Unitario,además no olvidemos que ese an tecedente lo tenemos desde la época virreinal,pues entonces la autoridad - administrativa estaba a cargo de un sólo individuo---el virrey---así como- en todas nuestras Constituciones ya sean centralistas,en las que no se ha- admitido la pluralidad para los titulares del Poder Ejecutivo.En México, - existen muchas razones para que el Presidente de la República sea hoy en - día el más poderoso de los órganos del Estado y tenga una preponderancia - manifiesta en todos los asuntos.

El Presidente de la República,es electo directamente por el pueblo y que dura en su encargo 6 años,que tiene además a su disposición el mando de la fuerza pública,los fondos y dinero del erario nacional,que nombra a- sus colaboradores cercanos,designa a candidatos a gobernadores y los re- - nueve libremente cuando así lo considera conveniente,designa a su sucesor- con acuerdo cerrado de los factores reales del poder,y un sin número de -- causas suficientes que lo han convertido en un funcionario con una ampliaconcentración de facultades que lo hacen más fuerte;además de estas consi- deraciones,la fortaleza del Ejecutivo se funda en su origen electoral-apa- rente,pues dimana directamente de los comicios populares y porque éste du- rante su encargo y conforme al contenido del párrafo segundo del artículo- 108 constitucional que señala.-El Presidente de la República durante el --

tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común;cabe destacar que en la práctica constitucional de México,al Ejecutivo durante y después de su encargo nunca se le ha exigido responsabilidad no obstante que la constitución si lo hace responsable de sus actos.

Las circunstancias así planteadas no implica que nuestra Constitución haya creado una dictadura legal,conferida a un Presidente con atribuciones de carácter ilimitado;sino más bien consecuencia propia de la subordinación del Congreso de la Unión al Poder Ejecutivo,lo que llamaríamos en tal virtud dictadura del Ejecutivo,pues mientras el Congreso no ejerza sus facultades legales,la fuerza dictadora del Ejecutivo se fortalecerá cada vez más rompiéndose con el principio de la División de Poderes.

Hemos dicho ya en repetidas ocaciones que el Presidente Mexicano,tiene múltiples facultades y debemos indicar que estas provienen de tres fuentes importantes:-a).-La Constitución;--b).-Las Leyes ordinarias;--y -- c).-Las provenientes del propio Sistema Político Mexicano.

De las facultades constitucionales podríamos señalar como las de nombramientos,materia económica,las de materia internacional,facultad de iniciativa de ley,promulgación y ejecución de las leyes.

De las facultades provenientes de las Leyes Ordinarias está en su intervención en los organismos descentralizados y de empresas de participación estatal,su intromisión en los medios masivos de comunicación.

Las derivadas del Sistema Político se señalan su papel como jefe del Partido Revolucionario Institucional(PRI);designación de su sucesor, e igual forma de los gobernadores y otros;estas facultades han hecho del Poder Ejecutivo un dictador con una basta concentración de facultades que -- han convertido al Presidente de la República en un hombre omnipotente que todo lo resuelve y lo dá,contando con funciones de carácter político,administrativo,económico y social.(33)

********** _ **********

(33).-Ricardo Uvalle Berrones.--El Gobierno en Acción-La Formación del Régimen Presidencial.--Edit.F.C.E.,1a.edición,1984,pág.140 y sgts.
-Miguel Lanz Duret--Derecho Constitucional Mexicano,--Edit.Continental 5a.edición,1984,pág.209 y sgts.
-Jorge Carpizo.--El Presidencialismo Mexicano--Edit.S-XXI,4a,edición-1984,pág.82 y sgts.
-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,Edit.Olguín.

Bibliografía____Capítulo Tercero.

1.-Derecho Constitucional Mexicano
Autor.-Ignacio Burgoa Orihuela
Editorial Porrúa,s.a.México
Tercera edición 1979

2.-Tratado de Derecho Político
Autor.-Nicolás Pérez Serrano
Editorial Civitas,s.a.Madrid
Segunda edición 1984

3.-Leyes Fundamentales de México
1808 - 1979
Autor.-Felipe Tena Ramírez
Editorial Porrúa,s.a.México
Decima edición 1981

4.-Derecho Constitucional e
Instituciones Políticas
Autor.-André Haurioú
Editorial Ariel Demos
Segunda edición mayo 1980

5.-El Presidencialismo Mexicano
Autor.-Jorge Carpizo
Siglo XXI,editores,s.a.
4a.edición 1984

6.-El Sistema Político Mexicano
Autor.-Daniel Cosío Villegas
Editorial Cuadernos de Joa—
quín Mortiz
Decimotercera edición 1982

7.-Derecho Constitucional Mexicano
Autor.-Daniel Moreno
Editorial Pax-México
Octava edición 1984

8.-Ensayo Sobre el Gobierno Civil
Autor.-John Locke
Aguilar editor,s.a.
Primera edición
(Primera reimpresión 1983)

9.-Derecho Constitucional Mexicano
Autor.-Felipe Tena Ramírez
Editorial Porrúa,s.a.México
Decimasexta edición 1978

10.-Derecho Constitucional Mexicano
Autor.-Miguel Lanz Duret
Cía.Editorial Continental,s.a.
de c.v.México
Quinta edición 1984

11.-El Gobierno en Acción-La Formación
del Régimen Presidencial de la Ad-
ministración Pública
Autor.-Ricardo Uvalle Berrones
Editorial Fondo de Cultura —
Económica-México
Primera edición 1984

12.-La Constitución Mexicana Comentada por Maquiavelo Autor.-Elisur Arteaga -- Nava.

Siglo XXI,editores,s.a.de c.v. - Universidad Metropolitana-Azca-- potzalco.
Primera edición 1987.

13.-Curso de Derecho Político Volúmen II
Autor.-Pablo Lucas Verdú

Editorial Tecnos,s.a.Madrid 2a.- edición revisada-1977.

14.-Apuntes de Derecho Consti tucional.
Profr.Lic.Carlos Díaz de- León Fleury-
ENEP-ACATLAN-UNAM.

Edición particular 1988.

********** ___ **********

CAPITULO CUARTO

LA INTERVENCION DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO MEXICANO

Capítulo Cuarto

LA INTERVENCION DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO MEXICANO

SUMARIO.-1.-Ideas generales.-2.-Facultades del Presidente.-3.-Las facultades - Legislativas y los casos en que puede legislar.-4.-Las relaciones entre el poder Ejecutivo,Legislativo y Judicial.-5.-Facultades Metaconstitucionales del - Presidente de la República.-a).-La jefatura del PRI.-b).-La designación de su-sucesor.-c).-La designación de los Gobernadores y de otros.-6.-Las limitaciones del Poder del Presidente.-a).-Controles del Congreso sobre el Presidente.- b).-Posibles limitaciones al Poder del Presidente.Bibliografía.

1.-Ideas generales.-Nuestro régimen constitucional descansa sobre la supremacía de la Constitución,y sólo la Constitución es superior en la República Mexicana,el gobierno federal,la autonomía de sus Entidades,los órganos del Estado que desempeñan y ejercen las funciones gobernativas sean locales o federales,no son soberanos,sino que todos ellos estan limitados,expresa e implícitamente en los términos de nuestra Carta Constitucional,por tanto,sobre la Constitución,nada;sobre la Constitución nadie.

Los tres poderes federales en que se divide para su ejercicio el Supremo Poder de la Federación de acuerdo al artículo 49 constitucional,es decir,el Poder Legislativo,Ejecutivo y Judicial,sólo tienen las facultades que expresamente le son fijadas por la misma Constitución de México.

Los actos ejecutados fuera de esas atribuciones,deben considerarse como nulos y sin valor,en virtud de carecer de competencia constitucional,y por consiguiente todos los poderes y autoridades,este es,los gobernantes y todos los habitantes de la República,ciudadanos o no,nacionales o extranjeros,todos ellos están sujetos a los mandatos imperativos y soberanos de la Constitución Mexicana que nos rige.

El Presidente de la República Mexicana tiene en nuestros días una gran multiplicidad de facultades,mismas que provienen como ya le hemos dicho,tanto de la Constitución como de las leyes ordinarias y finalmente del propio sistema político mexicano en donde incluimos aquellas facultades metaconstitucionales o extralegales que son ejercidas al libre arbitrio del ejecutivo.

El artículo 49 Constitucional,consagra el principio de la División de Poderes y cuyo precepto Constitucional a la letra dice.-El supremo Poder de la Federación se divide,para su ejercicio,en Legislativo,Ejecutivo y Judicial...

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación,ni depositarse el legislativo en un individuo,salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29 (de la misma constitución).En ningún otro caso,salvo lo dispuesto

en el segundo párrafo del artículo 131,se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Véase que del artículo aludido se interpreta que es el propio precepto el que inmediatamente señala aquellas excepciones a la protección del Principio de la División de Poderes,lo que a mi consideración viene a producir como consecuencia el aumento de facultades del Ejecutivo invadiendo esferas legislativas y judiciales que a su vez lo hace convertir en un órgano de concentración de facultades,tanto constitucionales como metaconstitucionales o extralegales sin que por estas últimas se establezcan limitaciones y controles sobre sus facultades ni le sea aplicado un Juicio Político exigiéndole responsabilidades durante y después de su mandato por mala administración.

En el presente capítulo trataré de hacer a mi alcance un breve análisis de las facultades del Presidente de la República,para terminar estableciendo posibles modificaciones o límites a la acción del Ejecutivo con la finalidad de acercarnos a un mayor respeto al principio de la División de Poderes.

2.-FACULTADES DEL PRESIDENTE

De acuerdo al principio de la división de poderes que nuestro Derecho Constitucional Mexicano hace,el Ejecutivo Federal tiene conforme al artículo 89 constitucional las siguientes facultades.-

I.-Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión,proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

II.-Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho,al Procurador General de la República,al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno en el Distrito Federal,remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión,cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III.-Nombrar los ministros,agentes diplomáticos y cónsules generales,con aprobación del Senado;

IV.-Nombrar,con aprobación del Senado,los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército,Armada y Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda;

V.-Nombrar a los demás oficiales del Ejército,Armada y Fuerza Aérea nacionales con arreglo a las leyes;

VI.-Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente,o sea del Ejército terrestre,de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea,para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;

VII.-Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos,en los términos que previene la fracción IV,del artículo 76;

VIII.-Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos,previa ley del Congreso de la Unión;

IX.-Derogada.

X.-Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras,sometiéndolas a la ratificación del Congreso Federal.

XI.-Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias,cuando lo acuerde la Co-

misión Permanente;

XII.-Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;

XIII.-Habilitar toda clase de puertos,establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;

XIV.-Conceder,conforme a las leyes,indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común,en el Distrito Federal;

XV.-Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado,con arreglo a la ley respectiva,a los descubridores,inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;

XVI.-Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones,el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV,con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII.-Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;

XVIII.-Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos,las licencias y las renuncias de ellos a la aprobación de la Cámara de Senadores,o de la Comisión Permanente,en su caso;

XIX.-DEROGADA.

XX.-Las demás que le confiere expresamente ésta Constitución.

El citado precepto nos muestra las facultades y obligaciones que nuestra Ley Suprema otorga al Presidente de la República;empero,es importante señalar que otras facultades y obligaciones se encuentran diseminadas en diversos artículos a lo largo de la propia Constitución;por ende, se debe señalar que el artículo que se comenta,únicamente menciona facultades y obligaciones enunciativas pero no limitadas.

En este sentido las funciones y atribuciones a cargo del Jefe del -

Poder Ejecutivo Federal,podrán resumirse en las siguientes facultades;- - FACULTADES DE CARACTER GENERAL.-son las que contempla la fracción I y que consisten en promulgar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión; - ejecutar las leyes,para lo cual se le atribuye la facultad de expedir reglamentos,mismos que se pueden concebir como disposiciones que facilitan- el cumplimiento de las leyes elaboradas por el Poder Legislativo,en este- mismo precepto se le faculta al Ejecutivo Federal el Manejo de la Adminis tración Pública.

FACULTADES DE NOMBRAMIENTOS.-Estas facultades son contempladas en las -- fracciones II,III,IV,V,XVI,XVII y XVIII,mediante las cuales el Ejecutivo- Federal designa a los Secretarios de Estado,Representantes del gobierno- del Distrito Federal,Procurador General de la República,Agentes diplomáti cos,Ministros y Cónsules generales,Oficiales superiores del Ejército,la - Armada y la Fuerza Aérea,Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la- Nación,Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Estas prerrogativas son una de las más importantes del Jefe del - Poder Ejecutivo,pues le dan al propio Presidente una gran influencia per- sonal,porque le da la oportunidad de disponer de los numerosos empleados- públicos que los distribuye entre sus partidarios y amigos entregando así el control de la burocracia referente a los campos de policía,seguridad,- higiene,educación,transporte,administración de la riqueza nacional,el pro pio ejecutivo dispone de un contingente disciplinado para intervenir en - las funciones electorales,pues además de tratarse de empleados ligados -- por la gratitud o por el interés cuyo propósito fundamental es el de la - conservación del poder que llegan a ostentar por un mero accidente políti co de segunda clase que estan hechos para el usufructo y no para gobernar.

Pero la influencia y el Poder del Presidente de la República son- todavía mayores porque no sólo goza de la prerrogativa de nombrar a los -

empleados,sino que tiene otra más poderosa;la de removerlos libremente a su completa discreción,sin importar en ciertos casos la crítica del Congreso;esta prerrogativa implica que los hace asumir responsabilidades — del mismo Ejecutivo,sujetándolos al Juicio Político que tiene por objeto examinar y sancionar en su caso conductas por actos u omisiones que redunden en perjuicio de Intereses Públicos Fundamentales o de su buen Despacho,de conformidad con los artículos 109 y 110 Constitucionales,en este sentido se hace irresponsable en materia política al responsable del Poder Ejecutivo,explicación que justificamos de acuerdo al contenido — del párrafo segundo del artículo 108 constitucional el cual establece - que el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por Traición a la Patria y delitos graves del orden - común.

El Presidente Mexicano al efectuar el nombramiento de sus secretarios de Estado,tendrá que tomar en forma prioritaria su preparación - y lealtad pero tambien considerar los intereses que representan y peticiones que le haga el Presidente saliente.expresado así esto,es de considerarse y necesario lo es ya de la promulgación de una ley que fije - los requisitos y las competencias técnicas que deben erigirse los candidatos para ocupar los cargos públicos,con lo cual se restringiría el favoritismo oficial.

Tratándose de los nombramientos de los Agentes diplomáticos y - Cónsules generales así como de los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército Armada y Fuerza Aérea Nacionales y de los empleados superiores de Hacienda se requiere forzosamente de la aprobación del Senado.Con relación a la designación de los oficiales del Ejército,Armada - y Fuerza Aérea inferior al grado de coronel,el nombramiento solo podrá hacerse con arreglo a la ley de Ordenanza y al Escalafón del Ejército.

Por lo que respecta a estas últimas restricciones,debe precisarse hasta -- donde llega el alcance de la facultad para designar con que el Presidente- cuenta y de igual forma la del Senado para aprobar o desechar aquellos nom bramientos según la Ley Suprema.

Por otro lado,el propio Presidente de la República cuenta además - con facultades metaconstitucionales o extralegales de nombramiento y las - cuales provienen de la Ley Secundaria y del mismo Sistema Político Mexica- no nombrando a un gran número de funcionarios importantes,y las provenien- tes de la ley secundaria que como ejemplos se mencionan al director y sub- directores de Petróleos Mexicanos,al Presidente de la Comisión Nacional de salarios mínimos;al director general del Instituto Mexicano del Seguro So- cial,al director del Instituto de Seguridad y Servicios de los Trabajado-- res del Estado y otros.

Así tanbien fuera de la Ley Suprema,es un hecho y bien sabido por- todos que el Presidente de la República nombra a los gobernadores de las - entidades federativas,a senadores,diputados así como a los principales Pre sidentes Municipales,pues es el mismo Presidente de la República,quien de- termina los nombramientos de los candidatos del partido dominante.

> Facultades anteriores que se le deben con carácter de ur- gente limitar al Ejecutivo y ejercer el Congreso de la -- Unión un control sobre las mismas a fín de acercarnos a - un más justo equilibrio en los poderes.

FACULTADES EN MATERIA DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA DE LA NACION.

Son las mencionadas en las fracciones VI,VII,y mediante ellas la Consti tución otorga facultades al Presidente de la República,el carácter de Co-- mandante Supremo de las Fuerzas Armadas,pues con éstas facultades puede -- disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente,o sea del Ejército

terrestre,de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aerea,para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;disponer de la guardia nacional para los mismos objetos,debiendo obtener en este caso el consentimiento -- del Senado;y declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

Estas facultades no obstante que se hayan sometidos a la aprobación del Parlamento o Congreso,son derechos que dan al Presidente de la República mayor personalidad y fuerza material,pues dispone a su arbitrio de las fuerzas armadas y guardia nacional cuando lo juzgue conveniente para la conservación de la paz y soberanía del país.

En el artículo 89 constitucional que se comenta en su fracción VIII se faculta al Presidente de la República para declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos,previa ley del Congreso de la Unión,y en el artículo 73 fracción XII,señala que el Congreso tiene la facultad para declarar la guerra,en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

Como interpretación a la fracción XII del precepto 73 constitucional,debemos concluir que el Congreso de la Unión no tiene ni cuenta con la facultad para actuar por sí mismo declarando la guerra,sino que necesariamente requiere de la iniciativa del Ejecutivo conteniendo la información correspondiente,visto así lo anterior,se aprecia la clara debilidad del -- Congreso ante estas facultades como muchas más.

FACULTADES EN MATERIA DE POLITICA INTERNACIONAL.

Entre otras facultades ejecutivas de mayor categoría que se concede al Presidente de la República,lo señala la fracción X y que faculta al Ejecutivo.-Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras,sometiéndolas a la ratificación del Congreso Federal.Estas atribuciones son las que en todas las naciones tiene el Titu--

lar del Poder Ejecutivo,conservando su prestigio y fuerza interior.Entre las facultades principales con que el Presidente Mexicano cuenta es la de representar al país hacia el exterior,considerándose sus actos en materia internacional,como actos directamente del Estado Mexicano.

El presidente mexicano es quien celebra los tratados y convenciones diplomáticas con la aprobación del Senado,haciendo aquí la observación que la intervención del Senado mexicano es únicamente para aprobar,lo que obedece conforme a la disposición de la fracción I del artículo 76 constitucional,pero nunca para aconsejar al Ejecutivo Federal,lo cual implica que el Ejecutivo es de su facultad exclusiva la de dirigir las negociaciones diplomáticas.Pero surge aquí una interrogante.-Es indispensable la cooperación del Senado para que los tratados internacionales puedan surtir efectos legales dentro de la República Mexicana y obligar a ésta en el extranjero ?

Si conforme a la fracción I del artículo 76 y fracción X del artículo 89 el Presidente Mexicano tiene la facultad para celebrar tratados con las potencias extranjeras sometiéndolos a la ratificación del Senado;la cuestión principal que aquí estriba es la de saber cuál es el alcance de la atribución aprobatoria del Senado,es decir,tiene el Senado el derecho de rechazar totalmente cualquier tratado o si puede modificarlo parcialmente.A este respecto en virtud de la competencia constitucional,el Senado puede tomar cualquier resolución,pero sin que esté facultado para exigirse le dé participación en el inicio de las negociaciones,de la discución ni del proceso diplomático de la convención,pues estos son exclusivos del Presidente.

En consecuencia,trátese de una convención,de acuerdo de amistad,de comercio,reconocimiento y pago,tratados de paz o de arbitraje,que son de suma importancia,en estos casos el Senado puede rechazar de plano la convención que se le presente para su ratificación,aprobarla parcialmente o -

sujetarla a condiciones.Empero para aprobar los tratados,nuestra Ley Suprema no indica un quórum especial de votación para este fín,pues para la aprobación de los tratados sólo se requiere de la aprobación de la mayoría de los Senadores presentes,sin que el Presidente corra riesgo alguno de que el Senado vaya o llegue a negar su voto para aprobar un tratado celebrado por el -- Presidente de la República.

FACULTADES JUDICIALES

Dentro de las facultades de índole judicial que son competencia del Ejecutivo,las clasificaremos en Directas e Indirectas;por cuanto hace a las de categoría Directas son las consignadas en la fracción XIV del artículo 89 constitucional,que faculta al Presidente de la República para conceder indultos a los reos sentenciados por aquellos delitos de orden federal y del orden común en el Distrito Federal.La facultad que se comenta es una comprobación de que el Presidente de la República,así como los Poderes de nuestro régimen cuentan con facultades complejas,desempeñando funciones distintas de su naturaleza misma.

Con relación a las facultades de categoría Indirectas,son las contempladas en las fracciones XVII y XVIII,del artículo 89 constitucional,son las de nombrar Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;nombrar Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos,las licencias y las renuncias de ellos a la aprobación de la Cámara de Senadores,o de la Comisión Permanente,en su caso; finalmente entre otras facultades de naturaleza judicial del Poder Ejecutivo se contempla en la fracción XII,del mismo artículo 89 constitucional,y que consiste en facilitar al Poder Judicial los auxilios para el ejercicio expedito de sus funciones.

Otras diversas facultades son las que se mencionan específicamente en las fracciones XI,XIII y XV,que se refieren convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando así lo acuerde la Comisión Permanente;habilitar toda clase de Puertos;establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;y Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado con arreglo a la ley respectiva,a los descubridores,inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

Estas otras prerrogativas son para el Poder Ejecutivo de gran importancia,pues la dan una gran influencia para convocar al Congreso cuando lo considere necesario;de otra para disponer de un control y administración de la riqueza portuaria y fronteriza así como de la ciencia e industria.

Además de las facultades que hasta aquí se han comentado,el Presidente de la República cuenta con facultades de carácter económico y hacendario,en estos aspectos el Estado interviene en la economía del país,mediante los instrumentos con que cuenta el Poder Ejecutivo y esos instrumentos a que me refiero son mediante la política de precios,la política de inversión y obras públicas,la política fiscal,la política monetaria,la política de petróleo,la política de importaciones y de comercio exterior,la política industrial,política de energía eléctrica,su política en los órganos descentralizados y empresas de participación estatal,etc.

Dado lo extenso que sería referirme a cada uno de los sectores anteriores sólo haré referencia a unos de ellos que nos permitirá apreciar el panorama de la situación del país en donde el Presidente de la República es factor determinante para la economía del país.

********** **********

<u>En la Política Monetaria</u> su finalidad fundamental es la de establecer las cantidades de circulante así como del crédito que el país necesita para su desarrollo.El Banco de México con su Ley Orgánica le otorga a éste

las facultades para regular la política monetaria,estableciéndose el correspondiente depósito que las Instituciones de Crédito deberán depositar en el Banco Central,la acuñación de monedas,la emisión de billetes,la compraventa de valores en el mercado abierto,las tasas mínimas y máximas de las operaciones de las Instituciones Bancarias,y muchas disposiciones más. Apreciándose que las funciones anteriores que son del Banco de México,interviene y las determina el propio Presidente de la República,pues asentamos la siguiente razón.-El capital del Banco de México se integra mediante dos series de acciones,serie A la cual representa el 51% del capital que debe pertenecer al Estado,es decir,al Gobierno Federal;en tanto que la serie B que corresponde al que suscriben las Instituciones de Crédito al Banco de México y que deberá de ser de un 49% del capital,observándose que la propia Ley Orgánica del Banco de México se faculta al Presidente en nombrar a los cinco representantes de la serie A de entre los cuales pueden ser designados a dos altos funcionarios de la Secretaría de Hacienda,no olvidemos que el artículo 31 fracción XI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal nos señala que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,dirigir la política monetaria y crediticia, lo cual nos indica que estos aspectos son facultad exclusiva del Presidente de la República,las cuales ejerce por conducto de la Secretaría de Hacienda de cuyo titular es nombrado y removido por el mismo Presidente de la República quien a la vez designa de igual forma al Director General del Banco de México,no obstante según su ley orgánica,éste es designado por el Consejo de Administración,pero quien en realidad determina su nombramiento es el Presidente de la República.

Los Empréstitos.-En nuestro artículo 73 constitucional en su fracción VII, faculta al Congreso para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el Crédito de la Nación,para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos,salvo los que lo realicen con propósitos de regulación monetaria,las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29 constitucional.

Como es de observarse,es el Congreso quien dará las bases según las cuales el Presidente de la República celebrará los empréstitos,nótese que tambien es el Congreso quien deberá de aprobar los empréstitos que a la vez constituyen la deuda pública que el Congreso reconoce y manda pagar en base a las disposiciones que se contienen en el presupuesto de egresos que el Presidente de la República le presenta y que aprueba la Cámara de Diputados,todas estas disposiciones y decisiones en nuestra realidad las toma el Presidente de la República,facultades que son desviadas dada la situación política de nuestro país,sin que el Congreso de la Unión ejerza un control sobre esta materia,haciendo que el Presidente tenga libre actuación sobre el aspecto referido.

El Presupuesto de Egresos.-El artículo 74 fracción IV constitucional faculta a la Cámara de Diputados examinar,discutir y aprobar anualmente el presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal,discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlos;revisar la cuenta pública del año anterior.El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la

fecha prevista por el artículo 83,debiendo comparecer el Secretario de - Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos...

Es claro que la iniciativa del presupuesto de egresos,es facultad del Presidente de la República,lo que se corrobora con los artículos 15- y 28 de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación,fa-- cultando al Ejecutivo de enviar este documento ante la Cámara de Diputados,esto nos indica que es el propio Presidente quien cuenta con la fa-- cultad de presentar en forma exclusiva el proyecto de presupuesto de -- egresos de la Federación y del Distrito Federal,sin que el Congreso lo - rechace.

********** **********

Inversión Pública.-Conforme al artículo 32 fracción VI de la Ley- Orgánica de la Administración Pública Federal,corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto,la que planea,autoriza,coordina,vigila y evalúa los programas de inversión Pública de las dependencias de la administración pública centralizada y de la administración paraestatal; - esto nos indica que las decisiones sobre inversión pública las toma y decide el Presidente de la República,dado que estas facultades las ejerce a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto cuyo titular es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

********** **********

La Ley de Ingresos.-Faculta al Presidente de la República presentar en forma exclusiva,el proyecto de ley de ingresos,la importancia de que esta ley esté a la disposición del Poder Ejecutivo la concebimos como la clara entrega de la política fiscal de la Federación así como del- Distrito Federal,pues de esta forma el Presidente de la República determina cuánto se va a gastar,los conceptos en qué se gastará y su forma de gastarse;haciendo un cálculo que plasmará en la ley de ingresos,misma -- que faculta al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar inclusive montos-

adicionales de financiamiento cuando a juicio del mismo Presidente se presenten circunstancias económicas extraordinarias y que así lo exigan.

********** **********

La cuenta pública.-La fracción IV del artículo 74 constitucional -- nos señala que la revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera,comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

De los dos párrafos anteriores se aprecia que se incurre en el -- error de darle facultades decisorias a la Contaduría Mayor de Hacienda, -- pues no olvidemos que la Contaduría Mayor lo único que realiza es un análisis de carácter técnico contable de la cuenta pública y con posterioridad sobre la misma decida la Cámara de Diputados.En este sentido se observa que los diputados no poseen conocimientos contables con la capacidad de analizar la cuenta pública,un requisito que para tal cargo deben ostentar.

La Contaduría Mayor es un órgano técnico y que de acuerdo al artículo 1 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda,ésta depende de la Cámara de Diputados,teniendo a su cargo la revisión de la cuenta pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal.

Mediante la cuenta pública,el Presidente de la República debe justificar tanto legal como contablemente aquellos gastos efectuados,reflejándose que su actuación se mantuvo dentro de los límites que la Cámara de Diputados señaló en el gasto del presupuesto.Este renglón es uno de los más - importantes en que el Ejecutivo debe ser verdaderamente controlado por el-

Congreso,hecho que no ocurre en virtud de la omisión de la Cámara de Diputados que ha estado estática en sus facultades que le confiere la Constitución,lo que implica la falta de control de los gastos del Poder Ejecutivo-a sabiendas que el Presidente de la República toma la determinación de solicitar al exterior préstamos y hacer gastos sin la autorización del Poder Legislativo.

********** **********

Además de las facultades anteriores que se han señalado,el Ejecutivo cuenta con la facultad de controlar los organismos descentralizados y - de las empresas de participación estatal mayoritaria,a través de la Ley de Control.Por parte del gobierno federal y por facultad que ésta ley le confiere,el Ejecutivo tiene en sus manos.-la seguridad social por conducto -- del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y -- Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado;la política-eléctrica a través de la Comisión Federal de Electricidad y de las Compa-- ñías de Luz y Fuerza,de la misma manera la política de hidrocarburos,a través de Petróleos Mexicanos;las principales comunicaciones a través de Fe-- rrocarriles Nacionales de México y otras empresas de ferrocarriles,Aero- - puertos y servicios auxiliares,caminos y puentes federales de ingresos y - servicios conexos,Teléfonos de México,empresas de servicios portuarios; -- fuerte ingerencia en el problema habitacional a través de INFONAVIT y el - FOVISSSTE;fuerte intervención en Siderurgia a través de Altos Hornos de México,s.a.,Siderurgica Lázaro Cárdenas,Las Truchas,s.a.,Siderurgica Nacio-- nal,s.a.;su intervención en alimentos a través de Conanupo,alimentos Ba-- lanceados de México;múltiples ingenios azucareros,productos pesqueros mexicanos,s.a,e Instituto Mexicano del Café.

********** **********

De igual forma el Poder Ejecutivo Mexicano, interviene en el Sistema educativo, a través de la Secretaría de Educación Pública, formulando -- para toda la República los planes y programas de la educación primaria, - secundaria y normal y las destinadas a obreros y campesinos; tiene bajo su control los canales de radio y televisión, influye en la Prensa Nacional - controlando el papel por medio de la Empresa Productora e Importadora de Papel, S.A.; tiene bajo su control varios periódicos y empresas editoriales interviene en el Proceso Electoral a través de la Secretaría de Gobernación en base a la ley federal de organizaciones políticas y procesos electorales, etc.

***

Este precepto constitucional coloca al Presidente como suprema autoridad agraria,concepto que se remarca en el artículo 8 de la ley Federal de Reforma Agraria,ejerciendo así facultades extensas en materia agraria y de acuerdo al artículo 27 Constitucional,el Presidente de la República cuenta con muchas facultades pero entre ellas se señalan las siguientes:-

1.-Reglamentar cuando las aguas del subsuelo puedan ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno,pero cuando lo exija el interés público,o se afecten otros aprovechamientos el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas,al igual que para las demás aguas de propiedad nacional.

2.-El dominio de la nación,es inalienable e imprescriptible y la explotación,el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata,por los particulares o por Sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas.No podrán realizarse sino mediante concesiones,otorgadas por el Poder Ejecutivo Federal,de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

3.-El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas,en los casos y condiciones que las leyes prevean.

4.-El Ejecutivo de la Unión o de los Estados fijarán la extensión de terrenos que en los casos en que las Sociedades Comerciales,por acciones,no podrán adquirir,poseer o administrar fincas rústicas.Las Sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril,minera,petrolera,o para otro fín que no sea agrícola,podrán adquirir,poseer o administrar terrenos unicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados.

5.-Corresponde al Ejecutivo dar la resolución respecto de las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas.

6.-Son de Jurisdicción Federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales,cualquiera que sea el origen de estos,se hallen pendientes o se sucitan entre dos o más núcleos de población.

7.-Nombramiento por el Presidente de la República de un Cuerpo Consulti-

vo Agrario compuesto de cinco personas y que tendrán las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen.

Notese que de las facultades anteriores del Ejecutivo Federal,la intervención del Congreso es totalmente nula,sin el ejercicio posible de un control de tal materia,y así las facultades del Presidente son tan amplísimas que se le considera como la suprema autoridad en materia agraria.

Agregaremos finalmente que de conformidad con el artículo 27 constitucional en su párrafo segundo,señala que es facultad del Ejecutivo las expropiaciones y que sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización en materia federal y del Distrito Federal.

En Materia Laboral.-El Presidente de la República tiene influencia sobre la Junta de Conciliación y Arbitraje,ya sea en la Federal como en la del Distrito Federal,así como del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje,dado los nombramientos que realiza en éstas,así como de la supervisión que el Secretario de Trabajo y Previsión Social ejercita sobre los funcionarios de los órganos primeramente señalados,pues no olvidemos que el Secretario de dicho ramo es nombrado por el Presidente de la República.

De igual manera el Presidente de la República,designa al presidente de la Comisión de Salarios Mínimos,lo que implica que el Presidente de México de esta manera influye en dicha materia,extendiendo su facultad en los grandes sindicatos,mediante una vinculación cerrada lo que el presidente lo convierte en factor determinante en materia laboral,como en otras.

Facultad del Presidente en ejercicio de la acción penal.Tal y como ya se expresó en páginas anteriores y de acuerdo a la fracción II del artículo 89 constitucional,el Presidente de la República nombra y remueve libremente al Procurador General de la República,mismo funcionario que conforme al artículo

102 constitucional cuenta con poderes muy importantes que le son conferidos por la Ley Suprema y de entre las más importantes se aluden las siguientes:

a).-Corresponde a éste la persecución de los delitos,ejercitando la -- acción penal como representante de la sociedad,solicitando las órdenes de - aprehensión contra los inculpados.

b).-El Procurador General de la República interviene personalmente en- las controversias que se sucitaren entre dos o más Estados de la Unión,en-- tre un Estado y la Federación,o entre los poderes de un mismo Estado.

c).-Interviene en todos los negocios en que la Federación fuese parte es decir,representa a la Federación cuando se requiere su comparecencia ante los Jueces.

d).-Interviene en aquellos negocios o asuntos en que participen di-- plomáticos,y finalmente

e).-Es el Consejero Jurídico del Gobierno Federal.

Lo anterior así manifestado,implica que esta atribución tan impor- - tante tambien queda en manos del Presidente de la República (1).

---

(1).-Miguel Lanz Duret.-DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.-Edit.Continental - 5a.edición,1984,pág.228 y sgts.
-CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,Edit.Olguín,1988
-Jorge Carpizo.-EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO.-Edit.S-XXI,4a.edición, -- 1984,pág.82 y sgts.,y 137 y sgts.
-Ignacio Burgoa O.-DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.-Edit.Porrua,3a.edición,1979,pág.704 y sgts.

3.-LAS FACULTADES LEGISLATIVAS Y LOS CASOS EN QUE PUEDE LEGISLAR.

En México el Poder Ejecutivo sólo tiene facultades Legislativas en los casos en que expresamente se lo faculta la Carta Constitucional misma,estoquiere decir,que el Poder Legislativo no debe delegar ninguna de sus atribuciones en el Poder Ejecutivo.

Veamos lo siguiente,el artículo 49 Constitucional,consagra el Principio de Separación de Poderes,el cual textualmente dice.-El supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio,en Legislativo,Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más Poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un individuo,salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso,salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131,se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Observemos que el artículo constitucional que antecede indica de inmediato las excepciones aquellas a la protección del principio de la división de poderes. Pero,por qué razón el Poder Ejecutivo Mexicano puede legislar ? a este respecto existen varias razones y de índole diversa,pero las de mayor importancia así consideradas son:-

a).-En los casos de invasión,perturbación grave de emergencia,se requieren de decisiones rápidas y precisas.

b).-El Poder Ejecutivo es quien cuenta con personal técnico y más capacitado para ello.

c).-El Poder Legislativo se ocupa de las cuestiones generales,y en los casos de emergencia las leyes necesitan ser precisadas,por esta razón se deja en manos del Ejecutivo.

Por tanto, y de acuerdo a lo dicho anteriormente,el Presidente Mexicano, y-

por disposición constitucional,éste está facultado a legislar en los siguientes casos a saber.-

1.-En los casos de invasión,perturbación grave de la paz pública,según lo señala el artículo 29 constitucional.

2.-En materia de salubridad,según la fracción XVI del artículo 73.

3.-En materia de regulación Económica,según el párrafo segundo del artículo 131 constitucional.

Analicemos ahora los anteriores puntos en forma breve.

1.-En los casos de invasión,perturbación grave de la paz pública,nuestro artículo 29 constitucional nos indica que.-En los casos de invasión,perturbación grave de la paz pública,o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto,solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos,de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado,los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión,y,en los receso de éste,de la Comisión Permanente,podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente,rápida y fácilmente a la situación;pero deberá hacerlo por un tiempo limitado,por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo.Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido,éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente la situación,pero si se verifica en tiempo de receso,se convocará sin demora al Congreso para que la --- acuerde.

El artículo que se asienta,permite al Presidente de la República, en los casos de emergencia y siguiendo el procedimiento,solicitar al Congreso de la Unión o en su caso a la Comisión Permanente,la suspensión de

las garantías individuales,siendo el Congreso de la Unión quien podrá -- conceder las autorizaciones que se crean convenientes para que el Poder - Ejecutivo pueda hacer frente a la situación de emergencia,observando que tales autorizaciones el Congreso cede al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar en aquellas circunstancias de emergencia,con la consecución de hacer frente a la situación de emergencia de que se trate.En -- consecuencia,de la suspensión de garantías individuales,tanto los preceptos constitucionales que las señalan,así como las leyes reglamentarias u-orgánicas dejan de estar vigentes,pero no olvidemos,que esta suspensión - de garantías individuales,es la cesación de vigencia temporal y especial.

El mismo artículo 29 constitucional nos señala las causas que originan la situación de emergencia que provocan la suspensión de las garantías individuales y entre las cuales son:-Invasión cuyo término lo debemos concebir como la penetración de fuerzas armadas en territorio nacional;perturbación como la alteración de la vida normal de la Sociedad a -- través de rebeliones,motines,revoluciones y otros casos de grave peligro-como lo es la guerra,epidemias.

*********** ************

2.-En materia de Salubridad.-El artículo 73 constitucional en su - fracción XVI,en su inciso 1a. establece El Consejo de Salubridad General-que dependerá directamente del Presidente de la República,sin la intervención de ninguna Secretaría de Estado y sus disposiciones generales serán-obligatorias en el país.

En el inciso 2a.de la fracción referida,al Departamento de Salubridad se le faculta que en caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas,tendrá la obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas,a reserva de ser después sancionadas - por el Presidente de la República.

De lo así expresado en renglones que preceden,es de que el Consejo de Salubridad General tiene facultades Legislativas que dependen directamente del Presidente.

********** **********

3.-En materia Económica.-El artículo 131 constitucional en su párrafo segundo el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar,disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso,y para crear otras,así como para restringir y para prohibir las importaciones,las exportaciones y el tránsito de productos,artículos y efectos,cuando lo estime urgente,a fín de regular el Comercio exterior,la economía del país,la estabilidad de la producción nacional,o realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país.El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto fiscal de cada año,someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

El anterior párrafo de hecho se faculta al Ejecutivo para legislar ampliamente en materia de regulación económica,pues,este puede a su libre arbitrio aumentar,disminuir,suprimir o crear cuotas para la importación o exportación,respecto a las expedidas por el Congreso,de la misma manera el propio Ejecutivo puede prohibir importaciones o exportaciones,así como del tránsito de productos.(2)

---

(2).-Jorge Carpizo.-El Presidencialismo Mexicano.-Edit.S-XXI,4a.edición-1984,pág.99 y sgts.
-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,Edit.Olguín,-1988.
-Felipe Tena Ramírez.-Der.,Constitucional Mexicano.-Edit.Porrúa,16a. edición,1978,pág.219 y sgts.
-

4.-LAS RELACIONES ENTRE EL PODER EJECUTIVO,LEGISLATIVO Y JUDICIAL.

Conforme a la organización constitucional de México,la distribución de competencias opera de dos formas:-

A).-Entre los Estados y la Federación.

B).-Entre los tres Poderes de la Federación.

Refiriéndose a la segunda,es decir,entre los tres poderes de la Federación los dos primeros a que hace referencia nuestra Ley Suprema,se hayan investidos de poderes políticos de mando y entre ellos existen múltiples relaciones como ya lo hemos analizado,el Poder Legislativo manda a través de la ley,en tanto que el Ejecutivo ejecuta por medio de la fuerza material.El último Poder,que es el Judicial carece de los anteriores atributos,pues no tiene una voluntad autónoma toda vez que sus actos tienen como fín fundamental la de esclarecer la voluntad del legislador,contenida en la ley,éste poder judicial desempeña en el Juicio de Amparo funciones especiales,colocándose por encima de los otros dos poderes,a los cuales juzga y los limita en nombre de la Constitución.

En el Derecho Constitucional existen tres formas de ejercicio del Poder que desarrollan de manera diferente las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo,a ellos se refiero del Sistema Parlamentario,el Sistema Presidencial y el Directorial.

En el Sistema Parlamentario la actuación del Ejecutivo está controlada por la dirección de las Cámaras,en este sistema se tiene como propósito fundamental en que el Ejecutivo refleja en sus actos la voluntad del pueblo,manifestada a través del Parlamento.Para ello el Jefe del Gobierno designa a su Gabinete conforme a la mayoría que prevalezca en el Parlamento,por ende,ese Gabinete así nombrado obrará de conformidad con la mayoría

Parlamentaria a la que pertenece,siendo este Gabinete responsable de los - actos del Ejecutivo frente al mismo parlamento y al pueblo.

Obsérvese que el Ejecutivo no tiene libertad para designar a sus Ministros,sino que éste debe hacerlo según la mayoría parlamentaria,ni tampoco ejercer las funciones de gobierno,de ahí que sea justo que la responsabilidad política la asuma el Gabinete y no el Jefe del Gobierno.En los casos de discrepancia entre el Ejecutivo y el Parlamento,considerando que alguno de ellos no interpreta la voluntad del pueblo o no cumple con sus funciones,el Jefe del Ejecutivo podrá apelar al pueblo,mediante la disolución de las Cámaras y a través de una convocatoria se convocará a nuevas elecciones decidiéndose en los comicios sí el pueblo apoya la política del -- Ejecutivo o bien la del Parlamento.

********** **********

En el Sistema Presidencial,el Poder Ejecutivo es quien designa libremente a sus colaboradores que son los Secretarios de Estado,sin que exista la necesidad de que estos pertenezcan a algún partido predominante en el Congreso,los Secretarios de Estado obran en representación del Ejecutivo, - pues en atención al artículo 92 Constitucional,que al establecer el Referendo que como decisión Constituyente reemplazó al Ejecutivo Presidencial de - la responsabilidad de sus actos de Decretos,Acuerdos,Ordenes o Reglamentos- que al ser firmados para ser obedecidos por el Secretario del Ramo correspondiente asume éste la responsabilidad Política y Administrativa,dicho de otro modo,la determinación de un secretario de aceptar uno o varios actos - del Jefe de Estado,está prácticamente asumiendo la responsabilidad del mismo,lo que implica hacer irresponsable en la esfera política al responsable del Poder Ejecutivo,lo que se corrobora con el párrafo segundo del artículo 108 constitucional;por ende,no hay pues en el Sistema Presidencial subordinación del Ejecutivo al Legislativo,por el contrario la facultad con que -- cuenta para convocar a sesiones extraordinarias,la de iniciar leyes,vetar -

las mismas, el Poder Ejecutivo adquiere cierto predominio sobre el Poder -- Legislativo, ya que en este sistema el Ejecutivo participa en total indepen dencia en la dirección de la política, hallando en éste sistema un ambiente propicio para ser independiente de la Asamblea legislativa.

En nuestro régimen constitucional y conforme al artículo 65, ordena que el Congreso se reunirá a partir del día 1o. de septiembre de cada año - (pero esto será en tanto inician vigencia las reformas de 1986),**--para ce lebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará del estudio, discución- y votación de las iniciativas de ley que le presenten y de la resolución - de los demás asuntos que le corresponda conforme a ésta Constitución.

El artículo que precede resume los asuntos que deberán tratarse tales como revisar la cuenta pública del año anterior, es decir, revisando la- inversión de los ingresos públicos de acuerdo con el presupuesto de gastos previamente aprobado por el Congreso; examinar, discutir y aprobar el pre- - supuesto fiscal para el año siguiente, con esta facultad se busca que los - fondos públicos sea revisado por los representantes del pueblo; elaborar -- las leyes tarea fundamental de ambas cámaras, agotando el procedimiento con sistente en discutir y resolver los proyectos de leyes que le sean sometidos a su consideración. Finalmente el mismo artículo contiene el fundamento constitucional del informe de gobierno que el día 1o. de septiembre (hasta - el 1 de marzo de 1989) de cada año rinde el Presidente de la República, fecha en que el Congreso inicia el periódo de sesiones ordinarias, conforme - al artículo 69 constitucional.

**.- En tanto que el artículo 66 constitucional establece que el periódo

---

**.-El artículo 65 fue reformado y surtirá sus efectos a partir del 1o.- de Septiembre de 1989.

de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar de todos los asuntos mencionados en el artículo anterior; pero no podrán prolongarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año. Si las dos cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, resolverá el Presidente de la República. **

Esta disposición establece el período de duración de las sesiones ordinarias del Congreso, abarcando cuatro meses anuales, tiempo que de acuerdo con este precepto, no podrá ampliarse, notándose que en estas circunstancias hay un claro fortalecimiento del Poder Ejecutivo, rompiendo la ponderación que debe haber entre los poderes públicos en una república representativa, en el que las relaciones Ejecutivo-Legislativo deben de ser acordes y un puente para el buen funcionamiento de los dos poderes.

En cuanto a la Convocatoria a sesiones extraordinarias en la fracción XI del artículo 89 de la Constitución, señala que el Presidente cuenta con la atribución de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente. Pero en el artículo 79 en su fracción IV de la misma Constitución, el Presidente de la República sólo puede proponer a la Comisión Permanente, para que ésta con sus atribuciones pueda acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo la convocatoria del Congreso, o de una sola Cámara, a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes.

El anterior numeral que comentamos, establece que el Presidente de la República no puede convocar a sesiones extraordinarias si no es mediante previo acuerdo con la Comisión Permanente, privando así al Presidente de ésta facultad quedando como simple sugerencia, pues actualmente la Comisión Permanente es el único órgano con atribuciones plenas de convocar al Congreso o a una de sus Cámaras a sesiones extraordinarias.

**.-El artículo 66, fue reformado, surtirá sus efectos a partir del 1o. de septiembre de 1989.

El Informe Presidencial.-En orden al numeral 69 de la misma Ley Suprema,expresa que a la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito,en el que manifieste el estado general de guarde la Administración Pública del país.

Concluido el Informe Presidencial,el Presidente de la Cámara de Diputados dará contestación a éste,que deberá ser llena de exaltaciones y elogios,pero nunca de contradicciones,esta contestación consideramos que no es un acto del Congreso,toda vez que no conoce con exactitud el contenido de dicho informe ni lo ha discutido,mucho menos de tal contestación,lo que aquí pasa es que estamos en un mero formalismo en las relaciones de as bos poderes.

Agreguemos además,que el Informe Presidencial no es más que un resumen de las principales actividades de la Administración,justificando las medidas importantes que fueron durante el año,se anunciarán principales proyectos que se someterán a la consideración del Congreso,reservandose el Presidente una parte del Informe o mensaje,porque en el contiene lineamientos generales de su política relacionadas con la general situación del país.

********** **********

En el artículo 94 constitucional establece.-Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de veintiún ministros numerarios y funcionará en Pleno o en Salas. Se podrá nombrar hasta cinco ministros supernumerarios.-...

De acuerdo con los artículos 89 fracción XVIII y 96 de la Constitución,el nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte,serán hecho por el Presidente de la República,sometiéndolos a la aprobación de la Cámara de Senadores,la que otorgará o negará esa aprobación dentro del improrrogable término de diez días.Si la Cámara no resolviere dentro de dicho término se tendrá por aprobado los nombramientos.

El mismo precepto establece que la aprobación senatorial es condición para que surta efecto el nombramiento presidencial,pues sin tal aprobación,los ministros designados no pueden tomar posesión del cargo.En el caso de que la Cámara de Senadores no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante,el Presidente de la República hará un tercer nombramiento que surtirá sus efectos desde luego como provisional,debiéndose someter a la aprobación de dicha Cámara en el siguiente período ordinario de sesiones,en el que,dentro de los primeros diez días el Senado deberá de aprobar o reprobar el nombramiento,y si lo aprueba o nada resuelve,el magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones como definitivo.Si el Senado desecha el nombramiento cesará desde luego en sus funciones el ministro provisional,y el Presidente de la República someterá nuevo nombramiento a la aprobación del Senado en los términos señalados.(3)

(3).-Jorge Carpizo.-El Presid.,Mexicano,edit.S-XXI,4a.edición,1984,pág. 110 y sgts.
-Constitución Política Mexicana,Edit.,Olguín,1988.

Del precepto que se comenta,se aprecia acertadamente la dependencia del - Poder Judicial de la Federación al Poder Ejecutivo Federal,careciendo por ende de independencia.Este párrafo me induce a una interrogante,concibiéndola de la siguiente manera:-Si el Poder Ejecutivo tiene su origen en la voluntad nacio-- nal mediante elecciones directas de todos los ciudadanos;Si el Poder Legislati vo del mismo modo tiene su origen en la voluntad de todos los ciudadanos;Por-- qué entonces,en nuestra Ley Suprema,se sujeta el Poder Judicial Federal a la - Política,a los caprichos y a la subordinación abierta del Poder Ejecutivo ?esto entonces es una indebida consagración constitucional,en cuanto que como poder federal debe tener su propio origen mediante procedimiento apropiado,de no ser así estamos en clara contradicción con el artículo 49 constitucional que - consagra la División de Poderes,Ejecutivo,Legislativo y Judicial los cuales a- su vez integran la Soberanía Nacional.Por consiguiente,el Poder Judicial no -- puede depender del Poder Ejecutivo,por que en estas circunstancias se mutila - la soberanía nacional,provocando un incorrecto reparto de funciones de los Poderes.

Sin embargo debemos insistir que el anterior sistema debe modificarse y - perfeccionarse uno nuevo que permita una verdadera elección de funcionarios de tan alto rango.En virtud del breve estudio condenso de la siguiente manera unposible proceso de selección de los mencionados funcionarios.

a).-Al presentarse una o varias vacantes,el Presidente en turno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,mediante una convocatoria,se convocará a- inscripciones de los jurisconsultos más preparados y valiosos quienes mediante la satisfacción de requisitos previos formarán la lista de candidatos.

b).-Integrada la lista de estos jurisconsultos que deberán ser hombres ab solutamente de ciencia y valiosos,se someterá a la discusión y aprobación de - un jurado supremo previamente formado,y quien elegirá al precandidato o pre- - candidatos,para que finalmente mediante debate público y con aprobación del ju rado supremo examinador se designe el Ministro de la Suprema Corte de Justicia

de la Nación.

c).-Para la consecución del Procedimiento que en forma breve se alude se deberán hacer las correspondientes reformas constitucionales,así como en la -- propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para implantar este -- posible procedimiento asi propuesto.

Con la anterior y breve exposición y que de implantarse tal procedimiento estaremos acorde con el artículo 49 constitucional,en el que los tres poderes de la Federación tengan su propio sistema de selección y organización pero nun ca subordinado uno del otro,sin embargo,es importante señalar que dicha divi-- sión de Poderes no puede ser absoluta,ni pueden ejercer sus funciones en forma aislada y sin ninguna relación entre sí,toda vez que aun cuando sean indepen-- dientes en su organización y actuación,son parte de un todo,que es el Estado - Mexicano.

De acuerdo a nuestra Ley Suprema,el Poder Judicial Federal sí es un Poder sin olvidar que es tan servil como el Legislativo,su dependencia es tan obse-- cuente como el Legislativo,y cuando un hombre valioso,preparado y honrado lle- ga a un puesto en el cual se niegue a obedecer las órdenes de arriba,éste hom- bre dura poco y es destituido de su cargo.Lo así asentado implica que el Poder Judicial Federal no es independiente del Presidente de la República,pues los - tribunales federales no resuelven con objetividad e imparcialidad,dado las pre siones de que con objeto por intereses políticos provenientes del mismo siste- ma político mexicano.

Finalmente,las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Poder Judicial,podrán mejorarse si se frenan las facultades del Presidente de la República,eligiendo- a los Ministros de la Suprema Corte,por un mejor procedimiento de selección,o - bien por el que se sugiere en forma breve en el presente estudio y terminar en- parte así con compromisos políticos,no fáciles de eludir.(4)

(4).-Ignacio Burgoa.--Derecho Constitucional Mexicano.--Edit.Porrúa,3a.edición 1979,pág.731 y sgts.

5.-Facultades Metaconstitucionales del Presidente de la República.

Por facultades metaconstitucionales o extralegales entiendo como aquellas atribuciones que se encuentran fuera de la Constitución suprema,que estan incomprendidas en el marco constitucional,pero que por resultados de hechos históricos y de la práctica concreta del Sistema Político Mexicano,éstas son ejercidas por el propio Presidente Mexicano que cada vez más lo fortalecen y lo hacen más vigoroso.De las facultades que se aluden trataré de hacer un breve estudio de las más serias e importantes y que son determinantes en nuestro actual Presidencialismo Mexicano.

a).-La Jefatura del PRI.

Creo que en ello me acompaña la razón y el buen sentido de afirmación ,en afirmar que la Presidencia de la República y el Partido Revolucionario Institucional,son las dos piezas centrales del Sistema Político Mexicano;la existencia de un partido político actualmente predominante en la política de México y que cuyo nombre hemos mencionado,éste se encuentra integrado por el Sector campesino,obrero y popular,factores que a su vez han provocado una exorbitante concentración de poderes en manos del Ejecutivo Federal.

Nadie lo ignora y es un hecho bien sabido por todos,que aunque el Partido Revolucionario Institucional tiene sus propios órganos asamble nacional,Consejo Nacional,Comité ejecutivo su líder máximo,pero no oficial,es el Presidente de la República,él es quien pone en marcha y controla la organización y funcionamiento del partido,él es quien pone en marcha el movimiento para destituir y nombrar a los presidentes del Partido,éste de igual forma designa a los dirigentes de los sectores que lo integran,por ende,el jefe real del PRI,es el Presidente de la República y nadie lo puede poner en duda mucho menos discutir.

El hecho de ser el jefe real y líder máximo del PRI,otorga al propio pre-

sidente de la República un sin número de facultades que van más allá del marco constitucional,que están fuera de nuestra Constitución,y entre esas facultades son principalmente.-la designación de su sucesor mediante un proceso complejo-de selección cerrada,la designación o nombramiento de gobernadores,senadores,-el nombramiento de la mayoría de diputados,de principales presidentes municipales,así como la facultad de mantener un control sobre las organizaciones obreras,sindicales,campesinas,profesionales,empresariales y de otros organismos de diversos carácteres.

En este sentido,el partido es un medio de centralismo político,pues con - la finalidad de obtener el poder político y detentar el gobierno,es el propio-candidato del PRI,quien se convierte en jefe del gobierno,el que a su vez constituye el jefe político general y por supuesto es el jefe del PRI,lo que ocacciona un mecanismo de reforzamiento para el centralismo político; con la característica de que el jefe político se encuentra en un ámbito parapolítico,formalmente a un lado del ámbito político partidista en sentido estricto,pero produciéndose una relación de dependencia entre el partido político al jefe político con prevalencia de intereses del jefe y del gobierno sobre la institución política partidista.

De ahí que,el Poder Político se centra en el Jefe del Gobierno,sirviendo-como instrumento el partido político con propósitos electorales y de control - político,siendo el medio y sus características de UNIPARTIDISTA la causa de -- detentar el poder político y la forma centralista de ejercitarlo,esto implica-a su vez que el UNIPARTIDISMO constituye el origen del Presidencialismo Mexicano Fuerte y casi omnipotente.

Pero para que el UNIPARTIDISMO oficial opere,se requiere necesariamente - de un centralismo organizado,con una estructura jerárquica piramidal y,por supuesto,sin elementos de participación democrática de los miembros del mismo -- partido y para tal efecto,el partido se organiza en los tres sectores señala--

dos,de trabajadores,campesinos y popular,que aparentemente representa los --- grandes grupos de la población mayoritaria y que constituye sus medios de dirección y control.En este marco,se trata de un UNIPARTIDISMO SUI GENERIS,en - el que existe un partido oficial dominante que monopoliza triunfos electorales,y la existencia de un número variable de pequeños partidos políticos,que-frecuentemente ni siquiera son tales,sino tan sólo membretes sin una base de-seguidores regular ni una plataforma propia.

En estas perspectivas,el UNIPARTIDISMO constituye la base fundamental de toda la estructura del Sistema Político,y el Presidencialismo fuerte es la -- consecuencia necesaria pero derivada y dependiente del Unipartidismo.En tal - virtud,el Presidencialismo fuerte constituye el efecto,más no la causa de la-centralización y monopolio del poder político,pues la verdadera causa de lo - anterior está representada por el sistema unipartidista en el poder.(5)

b).-<u>La designación de su sucesor.</u>

Se presentó ya en puntos anteriores la idea de que las dos piezas centrales del Sistema Político Mexicano son un Presidente de la República dotado de facultades y recursos ilimitados;y la existencia de un partido político que - aunque no único,pero sí predominante con supremacía.

Un asunto muy discutido y criticado pero no investigado con profundidad-en la política actual de México,es el referente a la Sucesión Presidencial, - existen sobre este aspecto una gran serie de posiciones,unos opinan que es la

elección más democrática,otros consideran que la designación es unipersonal - del Presidente de la República en turno,pero trátese de la posición de que se trate,ésta designación no deja de ser un mito que durante varios sexenios presidencialistas ha operado en la forma más pacífica y secreta no conocida con certeza hasta ahora,pero se atrevo afirmar que este procedimiento inicia y desarrolla su mecanismo con gran habilidad en una realidad opuesta a nuestras - leyes de las que tanto ensalzamos como de las más avanzadas aunque estas no - se cumplan y se soslayan ante todo tipo de elección de funcionarios públicos.

La Sucesión Presidencial presenta dos corrientes políticas,a saber son.-

1.-La Criptorreica o Subterránea que viene siendo aquella política de altura,la que se maneja con reservas y que bien llamaríamos como OCULTA,la que en la elección presidencial ignoramos el momento en que ésta se inicia,y cuándo termina.

2.-La Abierta o Pública que es aquella política que todos conocemos,la - que se muestra públicamente y que en el caso de la selección presidencial ésta se inicia con la proclamación del candidato y que termina con la elección tomando posición del poder. (6)

El propósito que me ha impulsado a emprender éste breve estudio es con la esperanza de contribuir en algo para entender la vida política de México,no -- tengo el principal fín de remediar algo,ni enseñar a nadie,es sólo un grito de inquietud por conocer la realidad política de México y que quizas escucharán - muy pocos.Basado este estudio en la breve investigación y de las fuentes de información,en el se plantea a mi criterio el más cercano proceso de cómo en el México actual se elige al Presidente de la República,y que mediante una insana costumbre se soslayan nuestras leyes,__permitiendo así el paso cada vez más a una dictadura o monarquía perfectamente organizada,o bien,lo que llamaríamos - un DESVIO DE PODER,ejercido por un UNIPARTIDISMO,que prácticamente es dominan-

te,y para dar inicio al proceso complejo de la selección presidencial,presentamos a continuación un cuadro general que nos permite conocer la ubicación del tiempo que abarca nuestro estudio.

Lo que aquí se estudiará debe comprenderse a los últimos cincuenta años de estabilidad política pacífica,en el se analiza brevemente el misterio aún no resuelto en su totalidad,de cuáles son las posibilidades de acciones,los autores,las causas,influencias,las circunstancias y los mecanismos de decisión,que han hecho posible la sucesión pacífica del Presidente de la República en México,cada seis años,en el marco de un sistema político,desocrático electoral pluripartidista,de partido dominante,con más de cincuenta años de estabilidad continuada,un caso único.

FORMALISMOS JURIDICOS.- Estos están comprendidos en el artículo 82 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 82;Para ser Presidente de la República se requiere:

I.-Ser ciudadano mexicano por nacimiento,en pleno goce de sus derechos,e hijo de padres mexicanos por nacimiento.

II.-Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección;

III.-Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección.

IV.-No pertenecer al estado eclesiastico ni ser ministro de algún culto;

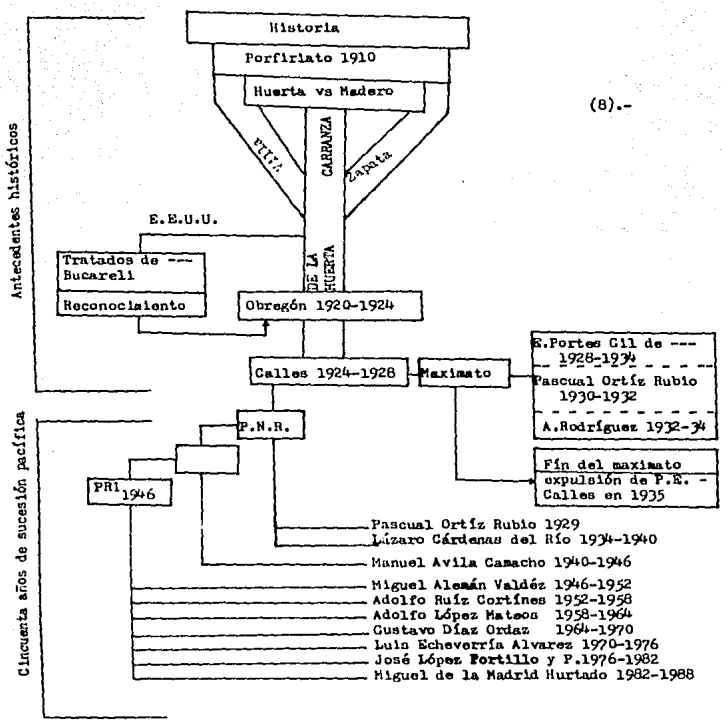
V.-No estar en servicio activo,en caso de pertenecer al Ejército,seis meses antes al día de la elección;

VI.-No ser Secretario o Subsecretario de estado,Jefe o Secretario General del Departamento Administrativo,Procurador General de la República,ni Gobernador de algún Estado,a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección,y

VII.-No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83 (reelección). (7)

Ubicación del tiempo de estudio

(8).-



En consecuencia se plantea el siguiente proceso de la Sucesión Presidencial en México.

I.-Llegado el momento sobreviene al sistema la necesidad de escoger a un hombre que sustituya al Presidente de la República como resultado de la postulación del Partido Revolucionario Institucional y de la elección directa de la ciudadanía.

II.-La selección se efectúa por un complejo procedimiento en el que intervienen principalmente los Factores Reales del Poder, vigente en el momento. Los que se solicitan beneplácitos entre sí (como ocurre en la diplomacia), para sus favoritos, en un lenguaje de señales, símbolos, pactos secretos, valores entendidos, compromisos tácitos o expresos; pero en todos los casos con una gran discreción, ya que la consecución es lograr una mayoría o unanimidad de aquiescencias que se negocian largamente, y la indiscreción puede producir la ruptura de las negociaciones y el descarte anticipado de algún favorito, quienes, sobre todo al principio de la acción, son en extremo vulnerables ya que este período es asimismo una lucha de todos contra todos y como veremos, prohibida por el principio de lealtad al régimen.

III.-Inicio del proceso.-El proceso da principio al llegar el quinto año de gobierno del sexenio y se prolonga como máximo hasta septiembre del mismo año y como mínimo al mes de junio, pero los participantes directos y las personalidades por ejemplo los ex-presidentes se enteran con 15 o 20 días de anticipación. Empero este aún es un momento difícil para el ganador, pues se hacen presentes las inconformidades y puede echarse abajo todo proyecto o retardarse unos días el lanzamiento, y cuando esto ocurre que es ya lanzado y publicado el nombre, se tiene que atender o consolar a los más poderosos e inconformes y si no se logra contentarlos se les disciplina, esto es, la fuerza del Estado puede ir contra ellos que por ser minoría de Poder no pueden enfrentarla.

IV.-Las posibles renuncias.-Los tiempos no son caprichosos, sino que obedecen a formalidades jurídicas que indican cuándo deben renunciar los aspirantes

(seis meses antes) cuándo se deben celebrar las elecciones (en julio del 6o. - año) y entre estas fechas deben organizarse los actos partidarios y electora-- les (registros,convenciones,etc.).

V.-Quiénes son los Factores Reales de Poder ?.-

a).-Los tradicionales.-Caciques,caudillos,El Ejército,Los Sindicatos,Las-Organizaciones Campesinas,El Clero,Los Latifundistas,Los Empresarios,La Fami-- lia Revolucionaria,Los Representantes de intereses de poderosos países extranjeros,Los Estados Unidos.

b).-Los Modernos.-Las Nuevas corrientes político-ideológicas Internacionales,Las Universidades (La Inteligencia),Los Dueños de los Medios de Comunica-- ción,Las muy respetadas y escasas Personalidades,Las Clases Emergentes,Los Grupos de Presión,Los pobladores de las fabelas (cinturones de miseria al rededor de las ciudades),Las empresas Trasnacionales,Los Partidos de Oposición y finalmente El Presidente de la República,quien además es el responsable del proceso y formalmente el que anuncia y encauza el procedimiento.

VI.-Los Aspirantes.-Por la tradición y hasta ahora sólo los Secretarios - de Estado han sido los aspirantes a la Presidencia de la República.

VII.-Circunstancias.-No siempre,ni todos los grupos de poder participan - con la misma intensidad y éxito,generalmente la influencia de estos dependen - de dos circunstancias:-1a.-Su consolidación interna, y 2a.Su coincidencia con la coyuntura del desarrollo general y económico nacional o internacional de -- incidencia nacional(por ejemplo la crísis petrolera).En cuanto a los candidatos,les favorece la circunstancia si su habitual trabajo está en contacto natural con los poderes reales a los que a su vez afectan las circunstancias antes mencionadas.

VIII.-Los que se eliminan.-No todos los Secretarios de Estado participan-en el proceso de la Sucesión,pues hay algunos que se eliminan como son los si-

guientes.-

a).-Los que no cubren los requisitos formales constitucionales,por ejemplo.-La falta de edad,ser hijo de padre o madre extranjeros,los que tienen -- cargos activos dentro del clero,etc.Esto siempre que se sepa y no pueda ocultarlo.

b).-Los que largamente y sobre todo durante el tercer año de gobierno ad quieran pública fama de ineptitud o ausencia de virtudes,si esto es además -- inocultable,indefendible e indudable.

c).-Los encargados de Guerra,esto es,el Secretario de la Defensa Nacio-- nal,Secretario de Marina en virtud de la escisión del Ejército de la vida política.

d).-El Secretario de Relaciones Exteriores,porque no puede fácilmente com petir ya que su misión es hacia fuera del país y no basta concitar la volun-- tad de los Factores Reales del Poder en el exterior,además que en los principales e influyentes países México tiene embajadores expresos,cuyo rango es -- cercano al del Secretario.

e).-Los que se entregan en forma permanente,absoluta e incondicional y - ostencible al servicio de un factor real de poder,dentro de los 4 años de gobierno.

f).-Los de las Secretarías no consolidadas o con tradicionales problemas sindicales,de cacicazgo burocrático, o mal organizados,aquí colocaríamos a la Secretaría de Educación (sindicato);Turismo (competencia local),La Secretaría de Salubridad y Asistencia (competencia con el IMSS y con el ISSSTE);Programa ción y Presupuesto (competencia con Hacienda);Patrimonio y Fomento Industrial (competencia con la Secretaría de Comercio),a menos que logren superar sus -- problemas internos o derrotar vistosamente a sus competidores.

g).-Los precipitados.-Esto es,los que comienzan en juego antes de tiempo ya que ello indica que no sirven al régimen,a la Patria,sino que aspiran al - Poder a secas porque tienen la pasión del poder,como una actividad lucrativa-singular y privilegiada,como un negocio cualquiera.

h).-Los que se ganan antes del 5o.año de Gobierno sexenal el odio personal del Presidente de la República.

i).-Los que tienen a su cargo Secretarías totalmente técnicas,sin derivaciones políticas y contactos con los factores reales de Poder,como es el caso el de Obras Públicas,el de Comunicaciones y Transportes,el de Agricultura,el de Pesca y el de Asentamientos Humanos.

j).-Los que no llegan a Secretarios de Estado en Enero del 5o.año de gobierno.

k).-Los carentes de voluntad de llegar a ser Presidentes,a menos que los obligue los intereses creados.(9)

Los que cuentan con PRIORIDADES.

1.-El Secretario de Gobernación,pues de natural es él quien,como Ministro del interior trata y resuelve los problemas políticos y cuida la armonía de la Familia Revolucionaria (conjunto de factores reales del Poder Instituido).

2.-El Secretario de Trabajo,quien de hecho realiza,aunque más reducidamente,las mismas funciones que el Secretario de Gobernación,nólo que éste lo hace con los obreros,empresarios,organizaciones sindicales,etc.

3.-El Secretario de Hacienda y Crédito Público,que es la persona que maneja las finanzas,y contacta con los factores reales que aportan (impuestos), con los que prestan (banqueros nacionales y extranjeros,y hacen la función monetaria,crediticia y cambiaria a los empresarios).

4.-El Secretario de Programación y Presupuesto,quien actualmente centraliza el ejercicio presupuestal del gobierno y los planes de la obra pública - federal,funciones que lo colocan y lo ponen en contacto con todos los políticos,los gobernadores,los otros Secretarios,con otros factores reales del poder,etc.

Ciclo del Poder Sexenal del Presidente.

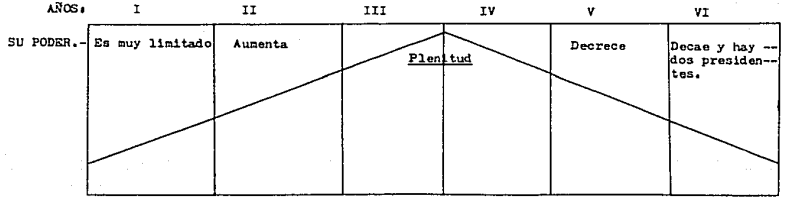
VI año de Gobierno, en julio gana las elecciones

Reclusión para planificar, recapitular la campaña e ir seleccionando gabinete

El uno de diciembre toma posesión del cargo

AÑOS:	I	II	III	IV	V	VI
	Las lealtades aún favorecen al anterio	Aumentan sus Lealtades - depura Gabinete.	Tiene todas las potencialidades de su habilidad y circunstancia...-		Iniciación de la Sucesión - Presidencial.	Elección del Nuevo Presidente.
SU PODER	Es muy menor y limitado	Aumenta	Está en su gran plenitud (gran árbitro nacional)		Decrece	Decae y hay dos Presidentes
GABINETE	Se nombrado -- desde el primer día.	Renuncias, cambios y consolidación.	Lealtad y eficiencia	Trabajo -- Soluciones Planes.	Surge el ---- candidato	Unos se van - otros intentan quedarse.
GOBERNADORES	de 0 a 4	de 4 a 4	de 4 a 11	de 11 a 19	de 19 a 29	de 29 a 31
NOMBRAMIENTOS	Embajadores	Otros nombramientos.	Nombra a - Diputados.	Hace reformas administrativas	Luce su obra y a sus favoritos.	Nombra Diputados y Senadores.

Curva del Poder Presidencial Mexicano.



5.-El Secretario de la Reforma Agraria,que resuelve en forma semejante - al Ministro de Gobernación,los problemas de los campesinos,lo que le permite- estar en contacto con ciertos factores reales del poder.

6.-El Secretario del Patrimonio y Fomento Industrial que dirije la política de las propiedades del gobierno y la industria paraestatal,que es la -- fuerza económica más grande del país y puede contactar con todos los factores reales de Poder.

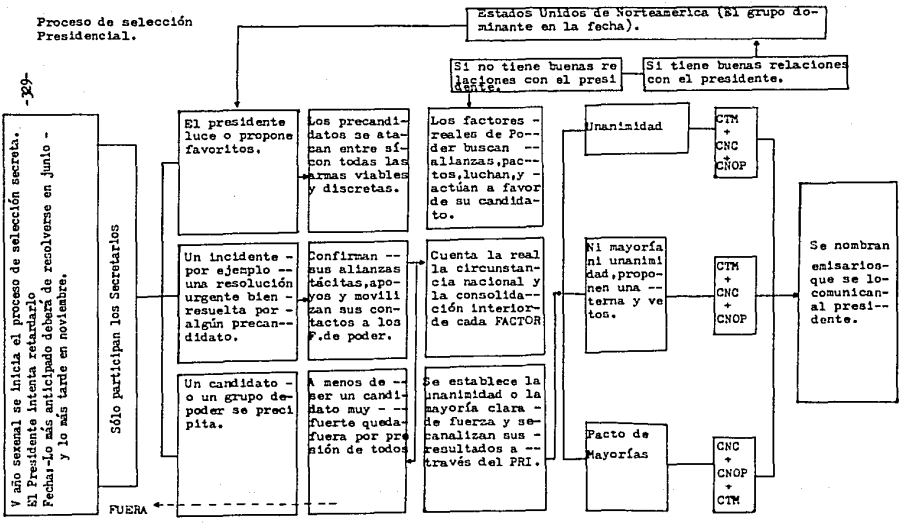
IX.-Mención especial merece el Jefe del Departamento del Distrito Fede-- ral,quien de hecho gobierna municipalmente en nombre del Presidente el 20% de la población,y que tiene por ello gran escaparate,pero a la vez naufraga fá-- cilmente en los problemas irresolubles de la ciudad de México.

X.-Los que no pueden ser aspirantes.-No lo pueden ser aquellos funciona-- rios de rango inferior justo por ello,y los de rango superior:

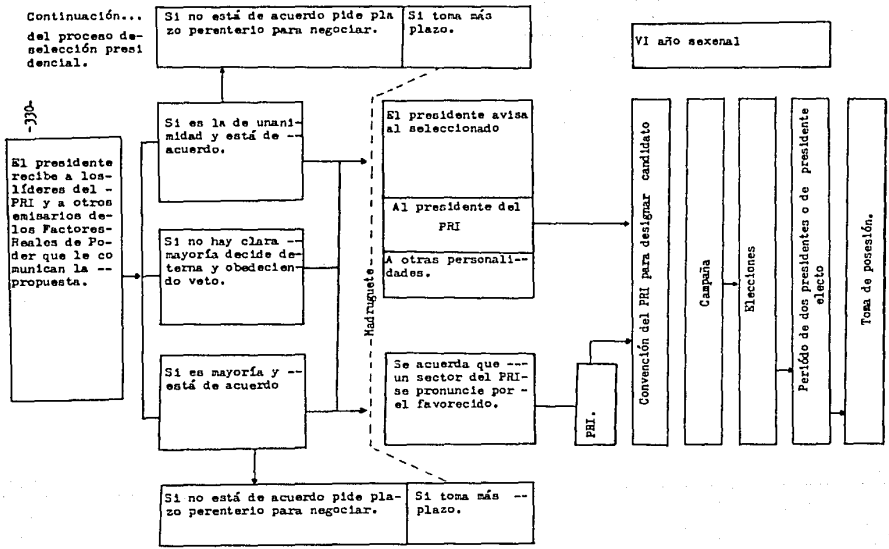
Senadores,Diputados,Gobernadores y Jefes de Industrias paraestatales.En - general estos funcionarios no pueden aspirar al cargo de Presidente de la Repú blica,porque el Sistema Presidencialista Mexicano y con tendencias centralis-- tas,los sujeta para tener,ejercer,lucir y ascender a sus cargos,la voluntad de los Secretarios de Estado y del Presidente de la República,quien en un alto — porcentaje de hecho los nombra,promueve y remueve a su gusto,impidiéndoles ca- rrera o favoreciéndoles para lograrla.

XI.-Quién,cuándo y cómo se inicia el Proceso ? .-Llegado el 5o.año de Go- bierno existen dos reglas que tienden a retardar el inicio de la lucha,y las - dos atañe al Presidente;la primera es que iniciado el proceso pierde fuerza el Ejecutivo,lo que naturalmente no desea,y la segunda que el Presidente quiere - ser él que inicie el proceso,y aspira obviamente a favorecer a su personal can didato,en virtud de que él tambien es por sí mismo un factor real de poder.Es- to produce una imprecisión para fijar la fecha de inicio del proceso;pero si -

Proceso de selección Presidencial.



Continúa...


Continuación...
del proceso de selección presidencial.
Si no está de acuerdo pide plazo perenterio para negociar.
Si toma más plazo.
VI año sexenal
El presidente recibe a los líderes del PRI y a otros emisarios de los Factores Reales de Poder que le comunican la propuesta.
Si es la de unanimidad y está de acuerdo.
Si no hay clara mayoría decide determa y obedeciendo veto.
Si es mayoría y está de acuerdo
Madrugueto
El presidente avisa al seleccionado
Al presidente del PRI
A otras personalidades.
Se acuerda que un sector del PRI se pronuncie por el favorecido.
PRI.
Convención del PRI para designar candidato
Campaña
Elecciones
Periódo de dos presidentes o de presidente electo
Toma de posesión.
Si no está de acuerdo pide plazo perenterio para negociar.
Si toma más plazo.

se retarda,ostenciblemente o se encuentra muy caldeada la precontienda,no es extraño que el proceso se inicie por un aspirante que se sienta muy seguro,-autopostulándose en acciones de claro lucimiento y en mensajes de cooptación dirigidos eufemisticamente a los Factores Reales de Poder.Puede ocurrir tambien que un incidente no previsto o una urgencia nacional produzcan el mismo resultado.Es posible que algún factor real de poder empuje ducididamente a - un favorito.En estos casos la reacción es la de eliminar al así surgido a la lucha,pero si no es posible eliminarlo el Presidente recoge el guante y nombra vocero (más o menos claramente),que agrega al así postulado otros nom- - bres de competidores.En este momento la lucha ha comenzado formalmente.

XII.-Cómo funcionan los Factores Reales del Poder ?.

En reuniones urgentes y secretas,los Estados Mayores de cada Factor Real de Poder se autoevalúan en su fuerza,y plantean una estrategia de negocia- - ción al tiempo que nombran uno o varios capitanes.En la estrategia definen - sus acercamientos y la técnica para efectuarlos a fín de COOPTAR solidaridad de otros factores de poder,confirman las alianzas tácitas y planean las seña les,símbolos,lenguajes,etc.,para obtener beneplácitos de negociación capaz - de producir alianza,al mismo tiempo que en estricto secreto se proponen op-- ciones atrevidas e inmorales que tienden a obligar a los otros a unírseles,- a la vez que sirvan para inhabilitar a sus favoritos (chantajes).

Pasada ésta primera parte empiezan a consolidarse frentes de alianzas - que aparecen a la luz pública bajo diversas formaciones institucionales (ami gos de,comité pro,grupo cultural que coincide con la proclividad del favorito,etc.,).

Estos frentes presionan a los Sectores del PRI para encontrar su cobijo y cuando dos de los tres sectores del partido (sublíderes) estan de acuerdo-tratan de obligar al tercero.Si lo consiguen,los representantes de los secto res del PRI y algunas otras personalidades resultantes informan al Presidente de la República,quien de aceptar la solución da por terminado el proceso-

en su primera parte y propone la estrategia de la nominación del candidato del partido;si el presidente no está conforme,pide tiempo breve para negociar por su cuenta y resolver,si no cambia el estado de cosas queda decidido.Si se diera el caso frecuente de que no hay unanimidad de todos los sectores,los que -- forman mayoría consultan al Presidente quien bien acepta o pide plazo para negociar igual que en el caso anterior.Si se encontraran equilibradas las opinio nes;el presidente pide plazo para negociar y decidir.Generalmente conforme a - las instrucciones del Presidente,un sector del Partido anuncia al seleccionado su simpatía y en las próximas horas los otros sectores se solidarizan siguiendo el resto por los cauces normales de un proceso electoral.

XIII.-Los Estados Unidos de Norteamérica como Factor Real de Poder.Se trata de un factor dominante en el momento,así como uno de los principales determinantes de la selección,pero las alternativas para la expresión de sus deseos dependen:

1.-Del mayor o menor interés que tengan en esa precisa elección,pues en - época de crisis de energéticos muestran mucho interés interviniendo en diversas maneras y por distintos medios;y poco interés cuando estos se encuentran - firmes y seguros de su hegemonía continental.

2.-Si las relaciones con el Presidente Mexicano en turno son buenas,o muy buenas,es a través de éste como se manifiestan;si no son muy buenas contactan en secreto con algún factor de poder a fín de lograr su participación (por ejemplo con empresarios) y participan en la lucha de los factores del Poder eligiendo a su favorito.

3.-Si el seleccionado no fue de su agrado intenta incitar a actos de rebeldía o desavenencia a los perdedores,restándole fuerza al futuro presidente, y tratando de doblegarlo para que negocie los intereses de los Estados Unidos de Norteamérica en su mejor provecho.

XIV.-La vigencia.-Aunque en apariencia pudieran encontrarse diferencias - en los procesos electorales que engloba el lapso de medio siglo,en substancias han sido siempre las mismas reglas del procedimiento,sólo que se han ido depu-

Suma de Factores que dan como resultado la selección Presidencial.

SECRETARIOS		F.R.P.BASICOS SU RELACION		OTROS FACTORES		Circunstancia del desarrollo y la Política		E.U.A.		PTE.		100%
S.C.	+	Fam.Revol. oposición grupos presión - P.Polit. 50%	+	Clero,Banca - Transnacionales,Ejército 20%	+	Paz pública Tiempo normal, Continuidad de programa 10%	+	10%	+	10%	=	100%
S.T.	+	C.T.M. Obreros Patrones 20%	+	Familia Revol. Caciques y --- Gobernadores 50%	+	Problemas del Desa-- rrollo Industrial. 15%	+	10%	+	5%	=	100%
S.H.	+	Banca extranjera,Ricos -- empresarios 10%	+	Familia Revol. Caciques,Clero 50%	+	Problemas de desarrollo Financiero,Fiscal o - - Plan Financiero al futuro. 20%	+	15%	+	5%	=	100%
S.P.P.	+	Empresarios Gobernadores 10%	+	Familia Revol. Clero,Caciques oposición. 35%	+	Problemas de planeación - ordenación,corrección Administrativa,corrección - técnica de cambio. 35%	+	15%	+	5%	=	100%
S.R.A.	+	C.N.C. Campesinos 25%	+	Familia Revol. Clero,Banca,- etc. 15%	+	Propensión al desarrollo -- económico,producto de la -- tierra;problemas. 40%	+	15%	+	5%	=	100%
S.P.F.I.	+	Empresarios 5%	+	Familia Revol. Clero,oposi-- ción. 20%	+	Hacia un capitalismo de Estado o socialismo tecnodemocrático, con un programa de consolida-- ción. 45%	+	20%	+	10%	=	100%

rando desde la forma burda y pública de los primeros años,hasta los refinamientos y la guarda de la discreción que da sensación de una sucesión absolutamente sencilla y pacífica en los últimos años y que constituye por la misma razón un gran secreto,que fortalece con los cambios de las reglas en cada sexenio, de tal forma que a la vista del observador ingenuo cada proceso es totalmente diferente del anterior.

XV.-Hecha la selección en el proceso secreto,el PRI,actúa y se convierte en una gran maquinaria electoral subvencionada y sujeta al gobierno transformando la imagen del candidato en el mejor hombre que pudo haberse escogido, ocultándole defectos,resaltándole virtudes y dotándolo del carisma de ser el postulado por el partido invencible.

CONCLUSION.-Es posible y predecible que el sistema siga funcionando en ésta forma por largo plazo ? Nuestra opinión es que sí,aunque paulatinamente habrá de ir haciendo correcciones y rectificaciones que resanen las fisuras que aparentemente ha presentado en los últimos años,además de modificar sus estructuras externas,especialmente el proceso electoral y al PRI,hacia el camino de una mayor democratización que reduzca el cada vez más creciente número de los damnificados políticos de cada sexenio,que últimamente amenaza con detener la circulación de las élites por la tecnocracia.

Lo que antecede implica que es urgente crear con carácter constitucional un nuevo y estricto procedimiento de elección presidencial,porque de lo contrario aceptamos abiertamente una poderosa Oligarquía en donde el gobierno es ejercido exclusivamente por unas cuantas familias poderosas que se aúnan para que todos los negocios de poderes políticos,económicos y sociales dependan de su arbitrio,lo que como consecuencia ha traido el ejercicio de una democracia figurada,importando en nada las elecciones que las leyes constitucionales y electorales señalan.

c).-La designación de los Gobernadores y de otros.

Sólo mediante un estudio profundo de una Sociología Política de México,-nos permitiría conocer y descubrir todos aquellos fenómenos,circunstancias y-procesos políticos en que vivimos,esto equivaldría a obtener un conocimiento-del acontecer político cuya finalidad sería la de analizar y criticar los hechos políticos sometiéndolos a la fría consideración de la razón mental.Sólo-conociendo al PRI,como fenómeno político,tendríamos la oportunidad de censu--rarlo con la razón y verdad pero para tal propósito es necesario conocerlo en sus entrañas,vicios,costumbres,mañas y maniobras,sólo de ésta manera entenderíamos sus aciertos y errores.

Estamos ya en el quinto año de gobierno y en éste han de elegirse seguramente un gran número de gobernadores y presidentes municipales más importan--tes.Llegado el momento de una elección,se producen discretamente cambios de -impresiones entre el gobernador local y el presidente del PRI,quien posteriormente informa al Secretario de Gobernación,él cual a su vez lo comunica al --Presidente de la República.

En los cónclaves que se celebran y el intercambio de impresiones realizadas se hacen con la finalidad de señalar a varios precandidatos que podrían -ocupar el cargo de gobernadores,pero en estas circunstancias el Presidente --establece su posición en favor de uno,el de Gobernación en favor de otro,el -Jefe del PRI se inclina por alguno.

En el caso de que todos coincidan inclinándose al mismo precandidato noqueda ningún problema o dificultad que discutir y éste automáticamente quedaelegido importando únicamente que sea oriundo del Estado para el cual fue -electo a gobernar,en este sentido se soslayan los aspectos del conocimiento -de los problemas que aquejan al Estado para el cual fue elegido,dado que el -nepotismo o el compadrazgo del sistema político le favorecen.

Cualquiera que sean las maniobras de magia y misterio que se realicen,- el Presidente de la República es de hecho quien decide en última instan-- cia sobre la designación de los gobernadores,toda vez que ya nombrados,y- como ya lo expresé,las elecciones que se establecen nada importan,pues el PRI deberá de triunfar o en su defecto las elecciones serán anuladas,las- campañas son meros simulacros de una campaña electoral con un verdadero - e inutil gasto de recursos que en última instancia son para que el candi- dato conozca el Estado que va a gobernar.

Además de lo expresado,el presidente ejerce un gran control sobre- todos los gobernadores,dado que de éste dependen las ayudas económicas, - la asignación del presupuesto local,y un rigoroso control político,además los remueve cuando lo molestan o que por alguna circunstancia desea que - estos ya no continuen en el cargo de gobernador solicitándoles la renun-- cia.

Descrito a groso modo la designación de los gobernadores,de igual- forma y de la misma manera se eligen a todos los funcionarios grandes o - pequeños de nuestro país,esto es una verdad axiomática,pero se ha encon-- trado un modo certero de violar el sufragio y el principio de la No reele ción mediante un continuismo que institucionaliza una simulación con una democracia figurada,y sin exigir responsabilidades conforme a las leyes.

Lo anterior es notorio que México vive desde 1917 una centraliza-- lización política,pues los Estados de la Federación en nuestros días son- cada vez menos soberanos y libres,cayendo en la Centralización Política - que agudamente vivimos,toda vez que el Poder Político se haya centraliza- do en manos del Presidente de la República,que como ya lo expresé es Jefe del Ejecutivo en términos formales,pero tambien en términos informales es jefe de los poderes Legislativo y Judicial.Por tanto,el Presidente median te el uso del Poder Político centralizado,utiliza a su favor al partido - político del gobierno como un instrumento electoral,a la administración -

pública central como instrumento de autoridad,a la administración pública paraestatal como instrumento del Estado empresario,participante directo - en la economía,es tambien,y como ya lo indiqué,jefe nato del ejército,jefe de la capital del país que comprende una gran parte de la población nacional,es jefe del Poder Legislativo y Judicial,jefe del federalismo y - por lo tanto de los gobernadores estatales,presidentes municipales y de - todos los funcionarios grandes o pequeños.(10)

---

(5).-Jorge Carpizo.--El Presidencialismo Mexicano.--Edit.S-XXI,4a.edición 1984,pág.,190 y sgts.
-Daniel Cosío Villegas.--El Sistema Político Mexicano.--Edit.C.Joaquín Mortiz,13a.edición,1982,pág.22 y sgts.
-Andrés Salcido.--La Crisis Estructural del Sistema Político Mexicano-edición 1983,pág.19 y sgts.
(6).-Daniel Cosío Villegas.--La Sucesión Presidencial,--edit.C.de J.Mortiz 2a.edición,1975,pág.7 y sgts.
-Daniel Moreno.--Los Partidos Políticos del México Contemporáneo,-- - Edit.Impresora Galve,8a.edición,1982,pág.350.
(7).-Constitución Política de México,edit.Olguín,1988.
(8).-Jorge Vera Estañol.--Historia de la Revolución Mexicana--Edit.Porrúa, 2a.edición,1967.
-Benjamín Arredondo Muñozledo.--Hist.,de la Revolución Mexicana,edit.-Porrúa-Hnos.,1977.
-Rafael Trujillo.--Adolfo de la Huerta y los Tratados de Bucareli,Edit Manuel Porrúa,1966.
-Adolfo Manero.-Los Tratados de Bucareli.-tomo I y II,-México,1958.
-Esteban Ruíz Ponce.--El Proceso de la Sucesión Presidencial.-Edit.Sistemas Editorial,1984.
-Tzvi Medin.--El Minimato Presidencial,1928-1935,Edit.Era,1985,pág.53- y sgts.
(9).-Esteban Ruíz Ponce.-El Proceso de Selección Presidencial en México, - Sistemas Editorial,1984.
(10)-Manuel Moreno Sánchez.--Crisis Política de México.-Edit.Extemporáneos 4a.edición,1976,pág.160 y sgts.
-Jorge Carpizo.-El Presidencialismo Mexicano.-Edit.S-XXI,1984,pág.196- y sgts.

6.-LAS LIMITACIONES AL PODER DEL PRESIDENTE

En mi concepto dos son las funciones estatales más importantes atribuidas al Poder Legislativo Federal, funciones que dan preponderancia al -- Parlamento sobre todos los demás órganos del Estado, a esas dos funciones - que me refiero son:-

1.-La una, referida a la creación de las leyes, que comprenden aquellas normas jurídicas que deberán de regir las relaciones entre los gobernados- y el Estado y de los gobernados entre sí.

2.-La otra, la vigilancia y la sujeción del Poder Ejecutivo Federal con la- finalidad de mantenerlo dentro del marco constitucional ejerciendo sobre - éste el control debido, dado las amplísimas e importantes facultades que detenta, al que es necesario contenerlo en su campo constitucional evitando - que el país siga viviendo dentro de una teoría constitucional de una constitución inaplicable. (11)

En los dos incisos siguientes expongo los posibles controles y limitaciones al Poder del Presidente de la República.

a).-Controles del Congreso sobre el Presidente.

Entre las facultades que la Constitución le otorga al Poder Legislativo en relación al Poder Ejecutivo que deben realizarse bajo control político se resumen de la siguiente manera:-

1.-El Presupuesto de Egresos

2.-La ratificación o aprobación de ciertos actos

3.-La celebración de sesiones extraordinarias

4.-La aplicación del Juicio Político de responsabilidad (12)

De estos conceptos que se aluden, agregaré las siguientes consideraciones.-

---

1.-En nuestro artículo 74 constitucional en su fracción IV,señala que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la de examinar,discutir y - aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del - Departamento del Distrito Federal,discutiendo primero las contribuciones que,a su juicio,deben decretarse para cubrirlos;así como revisar la cuen ta pública del año anterior.La presente fracción que comentamos precisa- además que la revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer -- los resultados de la gestión financiera,comprobar si se ha ajustado a -- los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los obje tivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran- discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas - del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos he chos,se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

De la presente fracción que se viene comentando,otorga claramente a la Cámara de Diputados un poder indiscutible sobre el control presu- - puestal,quien puede diferir en la aprobación o en su caso la de rechazar los gastos.

Por ende,en México,la Constitución concede a la Cámara de Diputados la facultad de examinar,discutir y aprobar en primer lugar el pre- - supuesto de cada año,así como la de decretar las contribuciones para cubrirlo,con lo cual se observa cierta preponderancia del Legislativo so-- bre el Ejecutivo como lo ocurre en los Estados Unidos de Norteamérica,en donde la iniciativa en aspectos de ingresos y egresos tienen su origen - en comisiones parlamentarias especiales sin tomar en cuenta opiniones -- del Ejecutivo,en cambio en México ocurre lo contrario,en donde la inicia tiva son dadas al Ejecutivo para proponer las cantidades del Presupuesto de Egresos.

En la presente fracción se aprecia además que es injustificante - que las enormes facultades de revisar y aprobar el presupuesto de egre-- sos sean - dadas o bien que estas solo las expida y se encuentren otorga

das únicamente a la Cámara de Diputados,de tal forma entonces,que se rompe --- con la lógica del sistema bicamarista adoptado,por tanto,y a fín de garantir-- un futuro y mejor control,la examinación,discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación,se dejen en ambas Cámaras,de tal forma que el-- Congreso pueda ejercer tal control adquiriendo el prestigio de la fuerza que-- la propia constitución le faculta,en tanto que los actos del Ejecutivo sus actos serán conforme a la Ley Suprema.(13)

2.-La ratificación o aprobación de ciertos actos.

La Ley Suprema de México,en sus diversos preceptos faculta al Congreso -- de la Unión,al senado,y a la Cámara de Diputados,aprueben,ratifiquen,discutan- y examinen la realización de determinados actos,tratados,nombramientos de ciertos funcionarios,que el Ejecutivo reliza.

Estas facultades colocan al Congreso de la Unión,al Senado y a la Cámara- de Diputados ante un poder indicutible que si realmente se ejercieran con verdadera honradez y responsabilidad se mantendría al Ejecutivo políticamente -- dentro de los límites fijados por la propia constitución y habría un estricto- control en el nombramiento de funcionarios y de todos sus actos constitucionalmente enmarcados. (14)

3.-La celebración de sesiones extraordinarias.

El artículo 67 Constitucional establece.-El Congreso o una sola de las Cámaras,cuando se trate de asunto exclusivo de ella,se reunirán en sesiones extraordinarias,cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente;pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión- sometiere a su conocimiento,los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

En este precepto se establece la posibilidad de que el Congreso o una sola de las Cámaras se reuna en sesiones extraordinarias,pero para locual será necesario que la Comisión Permanente haga la convocatoria respectiva expresándose en la misma los asuntos que la referida Comisión someterá al Congreso o a una sola de las Cámaras.Empero,no comparto la idea de que una sola Cámara se reuna en Sesiones Extraordinarias,pues en este sentido y como ya lo indiqué,se rompe con la lógica del sistema bicameralista adoptado,más bien que el periódo de sesiones ordinarias sea ampliado constitucionalmente,dando al Poder Legislativo el tiempo suficiente para darsolución a todos aquellos asuntos que le son sometidos para su estudio conforme a la Constitución,evitando de esta manera la negativa intervención del Poder Ejecutivo en el Procedimiento Legislativo,el cual rompe tajantemente con el principio de la división de poderes. (15)

********** **********

4.-La aplicación del Juicio Político de Responsabilidad.

La Constitución de México,contempla un Poder Ejecutivo fuerte,perotampoco es ilimitado ni mucho menos considerado por encima de la ley,porende,el Presidente de la República es responsable ante el Congreso de la Unión,toda vez que la misma Constitución establece facultades que deben ser usadas como controles entre los poderes Legislativo y Ejecutivo,lo que es notorio que la Constitución sí persigue un cierto equilibrio en los poderes políticos.Lo así considerado,el Presidente de México,se encuentra dentro de la esfera jurídica con ciertos límites que necesariamente debentenerse en consideración para con su responsabilidad.(16)

Si el Juicio Político tuvo su origen en Inglaterra como un medio por el cual se juzgaba a los consejeros del rey,ya que este era totalmente

irresponsable,juicio que posteriormente fue adoptado por los Estados Unidos de Norteamérica y más tarde por México,que lo adopta durante el Centralismo en las SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836,en su capítulo de -- FACULTADES DE LAS CAMARAS Y PRERROGATIVAS DE SUS MIEMBROS,en sus artículos 47,48,49 y 50,en tal circunstancias resulta oportuno referirnos a los preceptos constitucionales que contempla nuestra ley básica.- (17)

En el Sistema Mexicano,en los artículo del 108 al 114 de la Ley -- Suprema se señalan las responsabilidades de los servidores públicos,y -- conforme a ello se hacen diversos comentarios.

Del examen de los artículos anteriores se desprende que el Juicio-Político tiene por objeto examinar y sancionar en su caso conductas de -- los Servidores Públicos de conformidad con los artículos 109 y 110 Constitucionales,con base en la denuncia presentada ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;quien califica si en ejercicio de funciones,se - ha incurrido en Actos u Omisiones que Redunden en Perjuicio de Intereses-Públicos Fundamentales o de su Buen Despacho,de resolver,que es procedente la queja presentada,declaración que requiere de la aprobación del cincuenta por ciento más uno de los Diputados que integran el Quorum legal,- en este sentido,conocerá de la acusación la Cámara de Senadores,que eregida en Jurado de Sentencia aplicará la Sanción que resuelva,en este caso se necesita de la conformidad de las dos terceras partes de los Senadores -- presentes en la Sesión.(18)

De otra parte cabe destacar que conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,precisa en su artículo 7o.es -- punible:-

I.-El atque a las instituciones democráticas;

II.-El atque a la forma de Gobierno Repúblicano,representativo,federal;

III.-Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales.

IV.-El ataque a la libertad de sufragio;

V.-La usurpación de atribuciones;

VI.-Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicio graves a la Federación,a uno o varios Estados de la - misma o de la sociedad,o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII.-Las omisiones de carácter grave,en los términos de la fracción anterior,y

VIII.-Las violaciones sistemáticas o graves a los planes,programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.(19)

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los ac--- tos u omisiones que hace alusión este artículo.Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alu de la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

Se destaca asímismo en su artículo 8o.en concordancia con el párra fo tercero del artículo 110 Constitucional que sí la resolución que se -- dicte en el Juicio Político es condenatoria,se sancionará al Servidor Público con destitución.Podrá tambien imponerse inhabilitación para el ejer cicio de empleos,cargos o comisiones en el Servicio Público desde un año- hasta veinte años.

" Cabe distinguir,a mi entender,que el artículo 110 no comprende como sujeto de Juicio Político al Presidente de la República,pues mi interpretación estriba en la presencia de la excepción en debida atención al - contenido del artículo 92 Constitucional,que al establecer el Refrendo.-- Decisión Constituyente--relevó al Ejecutivo Presidencial de la responsabi

lidad de sus actos por Decretos,Acuerdos,Ordenes o Reglamentos que al ser firmados para ser obedecidos por el Secretario del ramo correspondiente - asume éste la Responsabilidad Política y Administrativa;es decir,la determinación de un Secretario de consentir en un acto del Jefe de Estado,implica asumir la responsabilidad del mismo,hace en esta forma irresponsable en lo político al responsable del Poder Ejecutivo,explicación a mi -- criterio,que se hace de acuerdo al contenido del párrafo segundo del artículo 108 Constitucional,que señala.-El Presidente de la República durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común;con ello se concluye que solo es responsable por actos u omisiones que integren los ilícitos descritos".(20)

La aplicación del Juicio Político a los Gobernadores de los Estados,los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales,de conformidad con el párrafo tercero del artículo 108 y párrafo segundo del artículo 110,queda establecido que la -- resolución que se dicte será únicamente declarativa,lo cual pone de relieve el respeto que el Constituyente observa en favor de las entidades componentes,transmitiendo a las Legislaturas Locales,la responsabilidad de - complementar lo resuelto.(20)

Concluimos este breve análisis,señalando la naturaleza de éstos - son sujetos del Juicio Político los Servidores Públicos comprendidos en - el artículo 110 Constitucional,por Actos u Omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho,que no constituyen o integran delito previsto y sancionado por el Código Penal y Leyes Especiales,se instruye por conductas punibles distintas a delito.

Conforme a la interpretación que del Juicio Político se ha hecho,-se aprecia que el Presidente de la República se le hace irresponsable en-el orden político,determinación constitucional con la cual no comparto ya que con ello se le deja en total libertad en su actuación política sin -- que se ejerza sobre él control alguno por parte del Congreso,por ende, - si la interpretación de la gravedad de los delitos corresponde al Senado, es éste quien determinará la gravedad de los delitos por los cuales debe-responsabilizarse al Ejecutivo Federal,mismos que a su vez deberán estar-establecidos en una ley en la que se enumeren los delitos del orden político;amen de lo expresado,al elaborarse esa ley,en mi criterio deben figurar los siguientes delitos;-

1.-La mala administración y aplicación de los recursos nacionales y de la bolsa.
2.-Violación al Sufragio Electoral;
3.-Ataque a las instituciones democráticas;
4.-Comprometer al país en el extranjero,celebrando tratados que coloquen-a México,en grave peligro,y adquiera prestamos no autorizados por el - Congreso de la Unión.
5.-La omisión al cumplimiento de sus deberes que la Constitución le señala.
6.-Violación a la Constitución cualquiera que sea su grado y naturaleza.

La anterior proposición que se hace implica desde luego la reforma constitucional a los artículos 92,108,y 110 de la misma Ley Suprema.

Estoy de acuerdo que el Juicio Político al Presidente de la República es de suma gravedad,pero cuando no existe otro recurso este debe -- utilizarse a fín de ejercer un estricto control y mantener al país dentro de los principios constitucionales.

********** **********

(11).-Miguel Lanz Duret.--Derecho Constitucional Mexicano.--Edit.Cía.Cont. 5a.edición,1984,pág.143 y sgts.
(12).-Jorge Carpizo.--El Presidencialismo Mexicano.--Edit.Siglo XXI,4a. -- edición,1984,pág.215 y sgts.
(13).-Miguel Lanz Duret.--Derecho Constitucional Mexicano.--Edit.Cía.Cont. 5a.edición,1984,pág.146 y sgts.
-Constitución Política Mexicana,Editorial,Olguín,1988.
(14).-Jorge Carpizo.--El Presidencialismo Mexicano,-edit.S-XXI,4a.edición-1984,pág.215.
(15).-Constitución Política Mexicana,Editorial,Olguín,1988.
(16).-Jorge Carpizo.-El Presidencialismo Mexicano.--Edit.S-XXI,4a.edición-1984,pág.209.
(17).-Felipe Tena Ramírez.--Leyes Fundamentales de México,--Edit.Porrúa, -10a.edición,1981,pág.220.
(18).-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,Edit.Olguín, -1988.
-Tesis sostenida por el Lic.,Carlos Díaz de León F.,Profr.de la Materia de Derecho Constitucional,ENEP-ACATLAN-UNAM.
(19).-Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
(20).-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,Edit.Olguín, -1988.
-Tesis sostenida por el Lic.Carlos Díaz de León F.,Profr.de la Materia de Derecho Constitucional, ENEP-ACATLAN-UNAM.

********** **********

b).-POSIBLES LIMITACIONES AL PODER DEL PRESIDENTE

En derecho entiendo por LIMITAR como la acción de fijar la mayor -- extensión que puede tener la Jurisdicción,la autoridad,los derechos o fa-- cultades de uno,por ende,el desarrollo del derecho constitucional debe --- determinarse ideológicamente bajo las siguientes tres ideas:

1.-Idea de la Limitación del Poder
2.-Idea de la garantía de los Derechos y Libertades fundamentales
3.-Idea de la Supremacía y permanencia del instrumento jurídico - fundamental.

En efecto,la limitación del Poder tiene como propósito asegurar las libertades individuales,no se conciben éstas sin aquella limitación y ademas,la permanencia de la Constitución garantiza las libertades individua-- les y expresa con claridad y sistema,los límites del Poder Político.En este sentido,a la idea limitadora del Poder Político corresponde el esquema de la división de poderes.

A la idea de garantía de los derechos y libertades fundamentales y- a la idea de la supremacía y permanencia del instrumento jurídico fundamen tal.-En la declaración de los derechos de 1789,afirma--Toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de derechos,ni determinada la separa- - ción de poderes,no tiene constitución.--Esta finalidad constitucional im-- plica,a su vez una garantía eficaz y una aplicación constante para que los derechos y libertades asegurados no sean letra muerta,para que la idea -- delimitadora implicada en la Constitución,se cumpla y para que,por último- el instrumento constitucional que fija los límites y derechos,se mantengan es menester,por tanto,un órgano calificado encargado de esta misión tan -- importante,porque de él dependerá,en el fondo,el mantenimiento y cumpli- - miento de la idea del Derecho Político o de la fórmula contenida en la Cons titución. (21)

Contrario a lo anterior estaríamos entonces en un gobierno autocrático caracterizado por la ausencia de cualquier técnica o procedimiento que pudiere hacer real la responsabilidad política del único detentador del Poder,en estas circunstancias el poder no está sometido a ningún límite,por ende,está fuera de cualquier control político.

En México,el Poder Ejecutivo Mexicano se haya ampliamente fortalecido,de ahí que el Poder del Presidente de la República ejerce una verdadera supremacía política que lo convierte en la clave de la bóveda del régimen,pasándose del arbitraje presidencial previsto por el texto constitucional a un gobierno que casi podríamos llamar AUTOCRATICO el cual se caracteriza por la existencia de un sólo individuo como detentador del Poder cuya facultad comprende la función de tomar la decisión fundamental,así como de su propia ejecución,estando libre de cualquier límite o control político eficaz.

En base a la reflexión anterior y a mi propia consideración a continuación se exponen los posibles límites al Poder del Presidente y que a groso modo se explican.

1.-EL TIEMPO de mandato presidencial,lo cual implica que su poder está limitado por el periódo presidencial,en virtud del principio de la No Reelección,del artículo 83 constitucional,el cual impide al Presidente a reelegirse en el poder por un periódo más o éste siga en forma indefinida en el Poder Político y caiga en dictador. (22)

2.-La estricta no intervención del Presidente de la República en la designación de su sucesor,ni de otros funcionarios,pues este fenómeno político debe elevarse a carácter constitucional desde su etapa inicial que es la selección del precandidato hasta la final que es la toma de

posesión de su encargo,lo anterior implicaría desde luego una reforma a - los artículos 73 y 81 constitucional.

Al posible límite anterior de una reforma constitucional,con ello- se aseguraría un cierto grado de igualdad,imponiendo rigurosos límites a- los partidos políticos y del candidato presidencial quien deberá demos- - trar su capacidad económica suficiente para subrrogar sus gastos de campa ña presidencial,así como de las fuentes de las cuales obtiene sus ingre-- sos,so pena,de responsabilidad política,que por cualquier medio recurra - al uso de recursos de la nación para tal fín.

Una investigación pionera y profunda de los gastos electorales del candidato presidencial y de otros como lo son diputados,senadores,goberna dores,y de presidentes municipales,deberá ser exacta y estrictamente su-- pervisados por un comité investigador oficial del propio Congreso de la - Unión a fín de establecer límites a la facultad del Presidente y de otros que de acuerdo a un procedimiento de selección de su sucesor y de otros,- no deberán de intervenir,so pena de un juicio político en caso de atri- - buirse facultades no constitucionales,tarea nada fácil que queda en manos del propio Congreso de la Unión.

************ ************

3.-EL PODER DE DELIMITACION.-Los dos aspectos principales de éste poder de delimitación son el Poder Legislativo y el Poder Presupuestario- ligándose a esto la ratificación de los diplomáticos.

El Poder Legislativo cuya función es la expedir las leyes,es decir las reglas que debe observar el Presidente de la República en su actua- - ción,en tal virtud el Presidente no puede modificar las leyes,solamente - puede precisar su aplicación,pues la superioridad y aplicación de las le- yes constitucionales son límites que el Parlamento coloca a la actividad- del Presidente.

El Poder Presupuestario consiste en fijar la cantidad de gastos -- anuales del Estado y decidir los medios para hacerlos frente,al votar el- presupuesto el Parlamento o Congreso fija unos límites financieros a la - actuación del Presidente.

Entre otro posible límite al Poder del Presidente estriba en votar el presupuesto por capítulos especializados,prohibiendo de créditos de un capítulo a otro,de esta manera se limita estrechamente al Presidente,así- mismo impedir al Presidente de la República abrirse créditos fuera de los créditos que el Parlamento le haya concedido,lo que equivale un límite -- considerable a su actividad.

La discusión del presupuesto permite cribar la actuación del Presi dente de la República,pues todas las actividades son blancos de crítica - por los créditos que se piden,y son por tanto,objeto de atento examen por parte del Congreso.El Poder Presupuestario es poder de delimitación en lo que afecta al año próximo y poder de control en lo que afecta al año ante rior.

Finalmente,el poder de ratificación de los tratados fija unos lími tes a la actividad diplomática del Presidente en sus relaciones con los - gobiernos de otras naciones,debiendo ser aprobados por el Parlamento to-- dos los acuerdos diplomáticos entre Estados.Una autorización y aprobación se da tras un debate y una votación que se desarrollan con las formas le- gislativas,y ésta fórmula debe aplicarse en México,a fín de establecer -- contrapesos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.(23)

********** **********

4.-Elevar a carácter constitucional todas las facultades metaconstitucionales o extralegales siempre que éstas sean benéficas a la nación,por ende,prohibir la práctica de aquellas que se desarrollen fuera de los marcos constitucionales.En este sentido podriamos afirmar que el problema político fundamental que urge a México,es el de limitar y reducir mediante medios legales y prácticos ese poder excesivo del Presidente de la República.Recordemos que la gran expresión o pensamiento de MADISON,nos enseña al decir.-La gran dificultad de idear un gobierno que han de ejercer unos-hombres sobre otros,radica,primero,en capacitar al gobierno para dominar a los gobernadores,y después,en obligar al gobierno a dominarse a sí mismo.

Dicho así lo anterior,el poder excesivo del Presidente de la República con facultades ilimitadas,deben limitarse con urgencia,responsabilidad que dejamos al Congreso de la Unión,si éste no lo hace,entonces es un poder contra la nación.

********** **********

---

(21).-Pablo Lucas Verdú--Curso de Derecho Político,Volúmen 11,Edit.Tecnos Madrid,2a.edición,1977.
(22).-Jorge Carpizo.--El Presidencialismo Mexicano,--Edit.S.-XXI,4a.edición,1984,pág.217.
(23).-M.Duverger.--Instituciones Políticas y Derecho Constitucional,Edit. Ariel-Barcelona,6a.edición-1984,pág.130.

Bibliografía___Capítulo Cuarto

1.-El Presidencialismo Mexicano
Autor.-Jorge Carpizo
Siglo XXI editores,s.a.
4a.edición 1984

2.-Derecho Constitucional Mexicano
Autor.-Felipe Tena Ramírez
Editorial Porrúa,s.a.México
Decimasexta edición 1978

3.-Derecho Constitucional Mexicano
Autor.-Ignacio Burgoa Orihuela
Editorial Porrúa,s.a.México
Tercera edición 1979

4.-Derecho Constitucional
Autor.-E.González Flores
Textos Universitarios,s.a.
Quinta edición 1978

5.-Derecho Constitucional Mexicano
Autor.-Miguel Lanz Duret
Cía.Editorial Continental,s.a.
de c.v.México
Quinta edición 1984

6.-La Constitución Mexicana Comentada
por Maquiavelo
Autor.-Elisur Arteaga Nava
Siglo XXI,editores,s,a.de c.v.
Universidad Metropolitana
Azcapotzalco
Primera edición 1987

7.-La Crisis Estructural del Sistema
Político Mexicano
Autor.-Andrés Salcido
Edición enero 1983

8.-Historia de la Revolución Mexicana
Autor.-Benjamín Arredondo Muñozledo
Librería de Porrúa,Hnos.y
Cía.,s.a.
Sexta edición 1977

9.-Historia de la Revolución Mexicana
Orígines y Resultados
Autor.-Jorge Vera Estañol
Editorial Porrúa,s.a.México
Segunda edición 1967

10.-De la Dictadura a la Anarquía
Autor.-Ramón Prida
Ediciones Botas-México
Segunda edición 1958

11.-Adolfo de la Huerta y los Tratados
de Bucareli
Autor.-Rafaél Trujillo
Librería de Manuel Porrúa,s.a.
México.
Segunda edición 1966

12.-El Reconocimiento de Alvaro Obregón-Opinión Americana y Propaganda Mexicana (1921-1923) — Universidad Nacional Autónoma de México, Primera edición 1983

13.-Los Partidos Políticos, Autor.-Roberto Femat Ramírez — Joaquín Porrúa,s.a.de c.v. editores, Edición noviembre 1985

14.-El Minimato Presidencial: Historia Política del Maximato 1928-1935, Autor.-Tzvi Medin — Ediciones Era,s.a., Segunda reimpresión 1985

15.-Partidos Políticos y Democracia, Autor.-Antonio Ma.Calero — Salvat editores,s.a.Barcelona, 1a.reimpresión enero 1985

16.-Estudios Constitucionales, Autor.-Jorge Carpizo — Universidad Autónoma de México, IGEM, 2A. edición 1983

17.-El Sistema Político Mexicano, Autor.-Daniel Cosío Villegas — Editorial Cuadernos de Joaquín Mortiz, Decimatercera edición 1982

18.-La Sucesión Presidencial, Autor.-Daniel Cosío Villegas — Editorial Cuadernos de Joaquín Mortiz, Segunda edición 1975

19.-La Demagogia, Autor.-Nestor P.Sagues — Cárdenas,Editor y Distribuidor, Primera edición 1979

20.-La Formación del Poder Político en México, Autor.-Arnaldo Cordova — Serie Popular Era/15, Decimotercera edición, abril de 1985

21.-Crisis Política de México, Autor.-Manuel Moreno Sánchez — Editorial Extemporáneos,s.a., Cuarta edición, febrero de 1979

22.-Derecho Administrativo Tomo I, Autor.-Andrés Serra Rojas — Editorial Porrúa,s.a., Decima edición 1981

23.-Instituciones Políticas y Derecho Constitucional
Autor.-Maurice Duverger
Editorial Ariel,s.a.Barcelona
3a. reimpresión junio 1984

24.-Teoría de la Constitución
Autor.-Karl Loewenstein
Editorial Ariel,s.a.Barcelona
Segunda edición 1976

25.- Proceso de Selección Presidencial en México
Autor.- Esteban Ruíz Ponce.
Editorial Sistemas S.A.
México
Edición 1985.

26.- **Apuntes de Derecho Constitucional**
Profr.de Derecho Constitucional
Lic.Carlos Díaz de León Fluery
ENEP-ACATLAN-UNAM.
Edición particular-1988.

CONCLUSIONES

1.-Toda forma de gobierno reviste en la actualidad un cierto carácter de forma mixta,producto de factores cooperantes y resultado de la idiosincracia natural y cultural de cada pueblo.De ahí la esterilidad de los esfuerzos que se encaminen a articular en abstracto la mejor forma de gobierno - para todos los países y tiempos,o para una época determinada.Un mismo país puede haber tenido en su historia una u otra forma de gobierno;una misma - forma de gobierno puede causar en una nación los mejores bienes y originar en otra los máximos infortunios;lo importante es que la forma de gobierno- de la nación corresponda fielmente en su momento,a lo que exige las cir- - cunstancias naturales históricas,espirituales y de todo linaje del propio- país y de su pueblo.

2.-El mundo no ha conocido en realidad más que una forma de Gobierno:EL- DE LOS POCOS.En la Monarquía gobernaban unos cuantos Consejeros que rodeaban al Príncipe y ejercían el Poder en nombre de éste;en una Oligarquía -- mandan unos pocos que ejercen en su propio nombre el Poder;la democracia - es el régimen en que gobiernan unos cuantos,que ejercen el Poder en nombre de todo el pueblo.

El problema fundamental del Gobierno no consiste,por tanto,en determinar si confiaremos el Poder a una persona,a pocas,o a muchas;sino en averiguar cómo esos pocos,a quienes inexorablemente tocará gobernar,la forma o proce dimiento a que hayan de ser designados de tal manera que respondan a su mi sión más perfecto posible.

3.-Si el Estado es la organización territorial y soberana,el Gobierno es el conjunto de órganos en que encarna la comunidad estatal;por tanto,quien dice Estado dice Soberanía,considerándola como el Poder Supremo que posee- el Estado.Estado del Poder Político de una nación que no está sometido al- control de otra nación u otro organismo,y que tiene como esencia su propia autodeterminación.

4.-La Monarquía como forma de Gobierno se funda en el carácter de la persona que encarna el órgano supremo de un Estado encargado del Poder Ejecutivo o administrativo y se distingue porque dicha persona llamada REY o EMPERADOR, permanece en el puesto vitaliciamente y lo transmite por muerte o abdicación mediante sucesión dinástica, al miembro de la familia a quien corresponda según la ley o costumbre; privilegio de una raza que permanece de generación en generación.

5.-La experiencia histórica mostró con certeza que la Monarquía era una forma de gobierno completamente inadecuada para México, sin embargo los errores de los Monarquistas mexicanos, consistió en considerar que la monarquía produciría la erradicación de todos los males y conflictos permanentes que imputaban a la forma de gobierno republicano, fuese federal o central, sin haber advertido que no son las formas de gobierno fuentes de bienestar o desdicha de un pueblo, sino que es el elemento humano que en cualquiera de las formas de gobierno encarne a los órganos del Estado.

La situación convulsiva que padeció México y que sirvió de ocación para la proclamación de las ideas monárquicas no se debió a la forma republicana de gobierno, sino la falta de politización de los gobernantes en turno y los gobernados que en grandes masas sumidos en la pobreza y la ignorancia. La ambición de la Presidencia, se inspiraba en el propósito de ejercer el Poder Público en beneficio personal y de las clases privilegiadas de una sociedad tan dividida económicamente, como lo es en la actualidad, circunstancia que se ve favorecida por el apoliticismo del gobernado mexicano.

6.-La REPUBLICA es la forma de Gobierno de tipo democrático en la que el Jefe del Estado es elegido libremente por los ciudadanos con carácter temporal, ejerciendo su cargo en representación del pueblo, y es considerada como la antitesis de la MONARQUIA, y que clasificamos en tres tipos:-República Presidencialista; República Parlamentaria y República Directorial.

7.-La Democracia es un régimen Social y Político en que se requiere el consentimiento y concurso de los ciudadanos,por lo tanto,democracia no es,como piensan muchos un sistema de gobierno, no es un régimen político ni una República.La democracia no está ligada a ninguna política ni es necesariamente un gobierno popular,puede darse lo mismo en una Monarquía como en un gobierno republicano ,o hasta en una dictadura,si ella tiene como objeto el bien público y social.Una democracia orgánica es una democracia en la que leyes y convivencia social giran alrededor de una concepción amplia de la naturaleza humana;es el estado de los derechos de la persona.No como en México,el de los abusos y privilegios de unos cuantos tiranos,cuyas injusticias igualan y superan a las arbitrariedades del despotismo.

8.-La esencia de los Sistemas Políticos contemporáneos radica en el predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes así como en los mecanismos de decisión política en el Estado.Este predominio resulta cierto tanto para los países capitalistas,socialistas o comunistas,así como para los sistemas Presidenciales,Parlamentarios y Monárquicos.

9.-El fortalecimiento del Poder Ejecutivo son diversas de acuerdo a cada país,esto es,su situación económica,política y social,sin embargo entre las más importantes son los problemas económicos,sociales;los aspectos de defensa militar;sus relaciones internacionales;la atribución de facultades legislativas y el control de los medios masivos de comunicaciones.

10.-Un Poder Ejecutivo poderoso no es en sí antidemocrático,siempre que éste esté controlado,y sus actos en general se desarrollen dentro del margen de la ley fundamental.

11.-Para el estudio del Estado se establecen dos distinciones metodológicas:-

Primera.-que se refiere en sentido estricto a los terrenos gubernamenta-

les o bien de las actividades públicas que comprende las instancias del Poder Público,Poder Ejecutivo,Legislativo y Judicial y los diversos órganos del gobierno,desde los culturales hasta los represivos,pero cuyo común denominador-es su pertenencia al poder público.

Segunda.-Se refiere al Estado en forma amplia y comprende las activida--des privadas en donde las clases dominantes ejercen directamente su dominio - y participan en la obtención del consenso de los dominados,es decir,que estas funciones se desarrollan en los sitios donde la clase dominante desarrollan - cotidianamente sus actividades,entre las que se incluyen las desplegadas en - el terreno mismo de la producción,los organismos en que se agrupan las diversas facciones de la clase (cámaras empresariales,comerciales,profesionales, - etc.,y finalmente el aparato educativo.

12.-Si en la Monarquía Pura o Absoluta es una reducción al máximo de actividades y energías que se concentran en el Rey,órgano único directo y primario cuya potestad carece de todo límite objetivo y externo y cuya irresponsabilidad se extiende incluso a la esfera de sus relaciones personales y privadas,no existe la reserva de ley,porque el Monarca es fuente de todo derecho - y de todo poder.

Este mismo fenómeno anterior ocurre en el Presidencialismo Mexicano,en - el que un Poder Ejecutivo acumula en su persona un amplio catálogo de dere- - chos de gobierno y de honores mayestáticos y por decir mejor el poderío real-absoluto de una gran serie de facultades constitucionales y metaconstituciona les o extralegales que provienen de tres grandes fuentes importantes:-la constitución,las leyes ordinarias y del sistema político mexicano,lo que implica una concentración de las facultades ejecutivas legislativas y judiciales,ca--rente de todo límite objetivo.

13.-Las causas más importantes por las que el Presidente Mexicano ha lo--grado subordinar al Poder Legislativo y a sus integrantes son principalmente-las siguientes.-a).-La mayoría parlamentaria pertenecen al Partido Revolucio-

nario Institucional,del cual el Presidente de la República es jefe y a través de este control aprueban las iniciativas de ley que propone,y medidas que el-ejecutivo desea. b).-Si un miembro del Poder Legislativo que pertenezca al -- PRI,se revela,este es eliminado del círculo político y prácticamente termina-con su carrera política,toda vez que el Presidente es el gran dispensador de-los principales cargos políticos y administrativos. c).-Por agradecimiento al Ejecutivo en virtud de haberles otorgado el sitial en que se encuentran.

14.-Si los poderes ejecutivos y legislativos tienen su origen en la voluntad de los ciudadanos,porqué entonces en nuestra Ley Suprema se sujeta el Poder Judicial Federal a la política,a los caprichos y a la subordinación abierta del Poder Ejecutivo ? ,esto entonces es una indebida consagración constitucional,en cuanto que como tal,debe tener su propio origen mediante un procedimiento apropiado,de no ser así se está en clara contradicción al artículo 49-constitucional.En tal virtud se propone y condensa de la siguiente manera un-posible proceso de selección de los funcionarios de ese Poder.

a).-Al presentarse una o varias vacantes,el Presidente en turno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,mediante una convocatoria,se convocará a inscripciones de los Jurinconsultos más preparados y valiosos quienes mediante la satisfacción de requisitos previos formarán la lista de candidatos.

b).-Integrada la lista de estos Jurisconsultos que deberán ser hombres - absolutamente de ciencia y valiosos,se someterá a la discusión y aprobación - de un Jurado Supremo previamente formado y quien elegirá al candidato o candidatos,para que finalmente mediante debate público y con aprobación del Jurado Supremo examinador se designe al Ministro de la Suprema Corte de Justicia de-la Nación,de que se trate.

15.-En México,el Poder Legislativo ha renunciado a sus facultades constitucionales,y las ha entregado en manos del Poder Ejecutivo,esto constituye uno - de los síntomas más graves de la subordinación de éste Poder al Ejecutivo,portanto,es un Poder que está contra la nación,en este sentido deberá de crearse-el DERECHO DE DISOLUCION CIUDADANA,cuya finalidad sea la disolución del Congre

so y convocarse a nuevas elecciones para la formación de un nuevo Congreso - - que cumpla con las plenas facultades constitucionales.

16.-Entre las causas más importantes del predominio del Presidente Mexi- - cano se mencionan las siguientes.-

a).-Es el Jefe del PRI.

b).-El debilitamiento y subordinación de los Poderes Legislativos y Judi - cial.

c).-La Institucionalización del Ejército cuyos jefes dependen de él.

d).-Su fuerte influencia en la economía nacional.

e).-La fuerte influencia y control de los medios masivos de comunicaciones

f).-La concentración de recursos económicos nacionales

g).-El control de las relaciones internacionales en virtud de la carencia- de frenos del Senado.

h).-La concentración de facultades constitucionales y metaconstitucionales o extralegales.

i).-El control sobre las empresas paraestatales y organismos descentraliza dos.

17.-México sufre cada seis años una Monarquía Sexenal,pues sus presidentes tienen un poder enorme de concentración de facultades durante sus respectivos- - períódos presidenciables.Por eso se ha concluido que las dos piezas principa- - les y características del sistema político mexicano son un Poder Ejecutivo con facultades de una gran amplitud excepcional y finalmente un Partido Político - predominante.

18.-La Sucesión Presidencial presenta dos corrientes políticas a saber:-

a).-La Criptorroica o Subterránea que viene siendo aquella política de - altura,la que se maneja con reservas y que bien llamaríamos como OCULTA,la - que en la elección presidencial ignoramos el momento en que ésta se inicia - y cuándo termina.

b).-La Abierta o Pública que es aquella política que todos conocemos,la que se muestra públicamente y que en el caso de la selección presidencial ésta se inicia con la proclamación del candidato y que termina con la elección tomando posesión del Poder.

En consecuencia esto implica un DESVIO DE PODER ejercido por un UNIPARTIDISMO que prácticamente es dominante y que a su vez propicia cada vez más un acercamiento hacia una dictadura o monarquía perfectamente organizada.

19.-El procedimiento oculto de designación de candidato a la Presidencia de la República,es en realidad una mezcla de COOPTACIO,por el partido dominante (PRI),los Factores Reales de Poder y de la elección de los ciudadanos,por tanto en dicho procedimiento oculto intervienen los siguientes factores reales de poder.-A).-LOS TRADICIONALES.-Caciques,Caudillos,Ejército,Sindicatos,Organizaciones Campesinas,El Clero,Los Latifundistas,Los Empresarios La Familia Revolucionaria,Los Representantes de Intereses de poderosos países extranjeros,Los Estados Unidos de Norteamérica. ---B).-LOS MODERNOS.-Las Nuevas corrientes políticas-ideológicas Internacionales,Las Universidades, -Los dueños de los medios de comunicación,Las muy respetadas y escasas personalidades,Las Clases emergentes,Los Grupos de Presión,Los pobladores de las fabelas (cinturones de miseria al-rededor de las ciudades),Las empresas transnacionales,Los Partidos de Oposición y finalmente el Presidente de la República quien además es el responsable del proceso y formalmente el que anuncia y encauza el procedimiento.

20.-Los aspirantes-por tradición y hasta la fecha sólo los Secretarios de Estado han sido los aspirantes a la Presidencia de la República,pero no todos participan,pues sólo tienen prioridades:-a).-El Secretario de Gobernación; b).-El Secretario de Trabajo y Previsión Social; c).-El Secretario de Hacienda y Crédito Público; d).-El Secretario de Programación y Presupuesto; -- e).-El Secretario de Reforma Agraria; y f).-El Secretario del Patrimonio y Fomento Industrial.

21.-Conforme al procedimiento de Sucesión Presidencial es predecible que siga funcionando por largo tiempo,aunque paulatinamente irá cambiando haciendo correcciones y rectificaciones que resanen las fisuras;en este sentido es urgente crear con carácter constitucional un nuevo y estricto procedimiento de elección presidencial,porque de lo contrario aceptamos abiertamente una poderosa Oligarquía.

22.-El Presidente de la República,en virtud de sus amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales,designa de hecho a los gobernadores de los Estados así como a principales presidentes municipales y a otros altos funcionarios.

23.-Entre los Controles sobre el Presidente y que la Constitución otorga al Poder Legislativo en relación al Ejecutivo que deben realizarse bajo control político se resumen:-

a).-El Presupuesto de Egresos

b).-La ratificación o aprobación de ciertos actos.

c).-La celebración de sesiones extraordinarias.

d).-Las facultades implícitas

e).-La aplicación del Juicio Político de responsabilidad.

24.-La responsabilidad política del Presidente de la República exigida mediante un Juicio Político implica en verdad un gran problema de carácter político pues de hecho es un enfrentamiento entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en virtud de que éste último tiene a su cargo la interpretación de los preceptos constitucionales mediante los cuales se le exige responsabilidad al Presidente,pero cuando no existe otro recurso este debe utilizarse para mantener al país dentro de los principios constitucionales,pues de no aplicarse en los casos necesarios,es un tanto como aceptar que la Constitución son una serie de preceptos sin vigencia.En consecuencia el Juicio Político Sí debe aplicársele al Presidente de la República durante su mandato y un año después del mismo,en aquellos delitos previamente establecidos en una

Ley exactamente aplicable al caso de que se trate.

25.-Amén de lo expresado,al elaborarse esa Ley,en nuestro criterio deben figurar los siguientes delitos graves a que se refiere el artículo 108 constitucional.

El Presidente de la República será motivo del Juicio Político en los -- casos siguientes:

a).-Por la mala administración y aplicación de los recursos nacionales- y de la bolsa,cualquiera que sea su naturaleza.

b).-Por violación al Sufragio Electoral

c).-Por ataques a las Instituciones democráticas.

d).-Comprometer al país en el extranjero,celebrando tratados que colo-- quen a México,en grave peligro y adquiera préstamos no autorizados- por el Congreso de la Unión.

e).-Por omisión al cumplimiento de sus deberes que la constitución le - señala.

f).-Violación a la Constitución cualquiera que sea su grado y naturaleza.

26.-El Poder Ejecutivo Mexicano se haya ampliamente fortalecido,de ahí - que el Poder del Presidente ejerce una verdadera supremacía política que lo- convierte en la clave de la bóveda del régimen,pasandose del arbitraje presi dencial previsto por el texto constitucional,a un gobierno que casi llamaria mos AUTOCRATICO,libre de cualquier límite o control político eficaz.En conse cuencia y en bano a la reflexión anterior se establecen los posibles límites al Poder del Presidente:

a).-El tiempo de mandato,en virtud del Principio de la No Reelección -- del que dispone el artículo 83 constitucional.

b).-El Presidente de la República durante su mandato y un año después - del mismo será objeto de responsabilidad política ante el Congreso- de la Unión por actos anticonstitucionales y por la mala administra

ción de los recursos nacionales,sean económicos,naturales o cualquiera - que se su naturaleza.

c).-La estricta no intervención del Presidente de la República en la designación de su sucesor,ni de otros funcionarios,pues éste fenómeno político debe elevarse a carácter constitucional desde su etapa inicial que - es la selección del precandidato hasta la final que es la toma de posesión de su encargo,lo anterior implicaría una reforma al artículo 81 -- constitucional.

Al posible límite anterior deberán asegurarse un cierto grado de igualdad,imponiendo límites rigurosos a los partidos políticos y del candidato presidencial quien deberá demostrar su capacidad económica suficiente para subrrogar sus gastos de campaña presidencial,así como de las -- fuentes de las cuales obtiene sus ingresos,no pena,de responsabilidad - política,que por cualquier medio recurra al uso de recursos de la na- - ción para tal fín.Una investigación pionera y profunda de los gastos -- electorales,trítese del candidato presidencial,diputados,senadores,go-- bernadores y de presidentes municipales,deberán ser exacta y estricta-- mente supervisados por un Comité Investigador Oficial del Congreso de - la Unión,a fín de establecer límites al poder del presidente.

d).-El Poder de delimitación,los dos aspectos principales de este poder son el Poder Legislativo y el Poder Presupuestario ligándose a este la ratificación de los diplomáticos.

e).-Elevar a carácter constitucional todas las facultades metaconstitucionales o extralegales siempre que estas sean benéficas para el país,por -- ende prohibir la práctica de aquellas que se desarrollen fuera de los - marcos constitucionales.En este sentido podríamos afirmar que el problema político que urge a México,es el de limitar y reducir mediante me- - dios legales y prácticos ese poder excesivo del presidente,y sus actos- deberán estar enmarcados dentro de la Constitución, responsabilidad que

dejamos al Congreso de la Unión,si éste no lo hace entonces es un poder contra la Nación.

27.-Solo la creación de un Poder Supremo Controlador de la Constitución -- permitirá un posible y sano proceso democrático.Recordemos que las dictaduras nacen,real y verdaderamente en cuanto el gobierno se apoya de modo excesivo en el poder del Jefe del Estado y llega a legitimarse todos sus actos sólo porque él los quiso.La Dictadura significa un poder ilimitado que descansa directamente en la fuerza.Y México,con todo y República Federal,-se vive de hecho bajo un régimen centralista exageradamente acentuado,carente de democracia,en donde la corrupción es de pronto el alma del Poder.

28.-El principio de la División de Poderes en las formas del ejercicio del Poder Ejecutivo.

PRESIDENCIALISMO.- (Rigidez en la separación de poderes - Unico ejemplo estable ;EE UU de América.)	.....El Presidente,Jefe del Estado y del Gobierno es-elegido por sufragio universal. Inexistencia de Primer Ministro y Ministros.El - Presidente concentra la capacidad de decisión y-política:los Jefes de los Departamentos ministeriales tienen carácter administrativo(Secretarios del Presidente). Ejecutivo y Legislativo(Presidente y Parlamento) independientes entre sí.Sin cauces institucionales(constitucionales)de comunicación mutua entre uno y otro.Esta separación está atenuada. Por la Constitución:Presidente:Derecho de veto - (superable por el Parlamento).Derecho de mensaje al Parlamento (modo de influir en sus trabajos). Parlamento:Derecho de ratificar los tratados con cortados por el Presidente.Derecho de iniciar y-

llevar a cabo el procesamiento del Presidente en --- caso de que haya cometido un delito contra la Na- -- ción (conforme a la Constitución).

****** ******

PARLAMENTARISMO. -.....Si la Jefatura del Estado tiene capacidad de deci- - sión y actuación política ⟹ Parlamentarismo dualis- ta ⟶ Ejecutivo bicéfalo (J.del Estado, J.del Gobier- no).
(Flexibilidad en la separación de poderes: régimen de colaboración.)

Si la Jefatura del Estado es honorífica, arbitral, moderadora ⟹ Parlamentarismo monista ⟶ Ejecutivo=Go-- bierno y su Jefe(Primer Ministro)

El Gobierno(nombrado por el Primer Ministro), nace con la Investidura que le confiere el Parlamento al programa del Gobierno: G.Homogéneo (un solo partido); G.- de Coalición(dos o más partidos); G.de Concentración- (todos los partidos presentes en el Parlamento).

El Gobierno y su Primer Ministro se mantienen en la- confianza del Parlamento.(Responsabilidad Política).

Voto de confianza.-lo solicita el Gobierno; su negati va=dimisión del Gobierno, o disolución y elecciones.

Moción de censura: la interpone el Parlamento(la oposición); su triunfo=dimisión del Gobierno, o disolu--- ción y elecciones.

El Gobierno puede disolver el Parlamento(contrapeso- frente a responsabilidad política) y convocar nuevas- elecciones.

El Parlamento controla al Gobierno.

El Gobierno participa en tareas legislativas.

REGIMEN DE ASAMBLEA.- (Hegemonía del Parlamento.Unico ejemplo - estable:-SUIZA.	.....Parlamento representativo responde ante el pueblo. Gobierno dependiente de la voluntad del -- Parlamento ⟶ sin voluntad propia.

********** **********

****